

**LA CERTIFICACIÓN DE LOS RECURSOS SGP – APSB, UN PROCESO  
ADMINISTRATIVO QUE OBSTACULIZA LA DESCENTRALIZACIÓN Y  
DIFICULTA EL EJERCICIO DE LA AUTONOMÍA TERRITORIAL**

**Presentado por:**

**CESAR AUGUSTO JUNIOR VILARDY SANTOS**

**Director:**

**ANDRES FELIPE URREA BERMÚDEZ**

**TRABAJO DE GRADO**

**UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA**

**FACULTAD DE FINANZAS, GOBIERNO Y RELACIONES INTERNACIONALES**

**MAESTRÍA EN GOBIERNO Y POLÍTICAS PÚBLICAS**

**BOGOTA D.C., COLOMBIA.**

**2017**

## **DEDICATORIA**

A Martín, Laura, mi mamá, mi abuela y mis hermanos..... el soporte y la fuerza que me queda.

## **AGRADECIMIENTOS**

A todas las personas que han ayudado y contribuido al desarrollo de este documento y a la generación del conocimiento necesario para él, especialmente a mi amigo y director Andrés Felipe Urrea por su paciencia y respaldo durante este recorrido.

## **ABSTRACT**

Este documento revisa el proceso de Certificación de los recursos del Sistema General de Participaciones para el sector de Agua Potable y Saneamiento Básico, con el propósito de evaluar si se vulnera la autonomía de los entes territoriales y si su aplicación ha contribuido a mejorar la prestación de los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo.

Bajo un análisis de la normatividad y la jurisprudencia, se encuentra que el proceso de Certificación afecta, pero no vulnera la autonomía territorial. Por su parte, para una muestra de entidades, se evidencia que, ante la descertificación de municipios y la asunción de competencias por parte de los departamentos respectivos, los indicadores de prestación de los servicios se siguen deteriorando incluso a un mayor ritmo que el observado en municipios estadísticamente comparables que no fueron descertificados.

This document reviews the process of Certification of the resources of the General System of Participations for the Drinking Water and Basic Sanitation sector, with the purpose of evaluating if the autonomy of the territorial entities is violated and if its application has contributed to improve the provision of the services of aqueduct, sewage and toilet.

Under an analysis of the normativity and jurisprudence, it is found that the Certification process affects, but does not violate the territorial autonomy. On the other hand, for a sample of entities, it is evident that, given the decertification of municipalities and the assumption of competences by the respective departments, the indicators of service provision continue to deteriorate even at a higher rate than that observed in statistically comparable municipalities that were not decertified.

## 1. INTRODUCCIÓN

La Constitución Política de Colombia, promulgada en 1991 consagró la autonomía territorial como un principio fundamental del Estado; adicionalmente, puntualizó que las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, dentro de los límites de la Constitución y la ley. En tal virtud tienen los derechos de 1) gobernarse por autoridades propias; 2) ejercer las competencias que les correspondan; 3) administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones; y 4) participar en las rentas nacionales.

Tal como lo establece Rodríguez Cruz (2014), con la promulgación de la Constitución de 1991, Colombia en la esfera territorial eligió la descentralización administrativa y la autonomía de sus entidades territoriales como mecanismos para modernizar su estructura político – administrativa. Lo que subyace al armazón administrativo creado en la constitución es la división de los territorios en departamentos y municipios cuya función principal es la prestación oportuna y efectiva de los servicios públicos a cargo del Estado, convirtiéndose en la máxima expresión de reconocimiento de las identidades y particularidades de las comunidades que conforman la unidad.

Una parte fundamental de la descentralización es el Sistema General de Participaciones (SGP) creado y reglamentado por las leyes 715 de 2001 y 1176 de 2007; dichos recursos se deben destinar a la financiación de los servicios a cargo de las entidades territoriales.

La Ley 1176 de 2007 creó una medida administrativa denominada Certificación, por medio de la cual la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios - SSPD verifica el cumplimiento, por parte de los municipios y distritos, de los requisitos establecidos en el Decreto 1077 de 2015 para mantener la competencia de administrar los recursos del Sistema General de Participaciones para Agua Potable y Saneamiento Básico (SGP-APSB); y por esa vía, asegurar la prestación de los servicios públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado y aseo.

El objeto del proceso de Certificación es evaluar la capacidad del municipio o distrito para asegurar la prestación de los servicios públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado y aseo en su jurisdicción, a partir de una adecuada administración y uso de los recursos del SGP-APSB.

En razón de lo anterior, los objetivos principales de este documento son determinar las implicaciones que ha tenido el proceso de Certificación de los distritos y municipios para la administración de los recursos de la participación del SGP-APSB en la autonomía de las entidades territoriales, específicamente en la autonomía fiscal, así como evidenciar el efecto que ha tenido la aplicación de dicha medida en los indicadores (cobertura y calidad) de prestación de los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo en una muestra de entidades territoriales.

Por tanto, las dos preguntas orientadoras de esta investigación son: ¿Cuáles son las implicaciones que tiene el proceso de Certificación en la autonomía fiscal de las entidades territoriales? y ¿cuáles son los efectos de la descertificación en la prestación de los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo en las entidades territoriales afectadas?

Se parte de la hipótesis de que el proceso de Certificación afecta la autonomía territorial de las entidades territoriales que son descertificadas y adicionalmente genera un efecto negativo en los indicadores de prestación de los servicios. Dentro del documento no se encuentra un estado del arte sobre la Certificación en el sector de Agua Potable y Saneamiento Básico debido esencialmente a la inexistencia del mismo. Entre tanto, solo se encontró un documento (Barrera Ayala, 2009) que trata el tema particular y explica el proceso.

Esta investigación se divide en ocho secciones, incluida esta introducción. En la segunda parte se analizará el principio de autonomía territorial desde la jurisprudencia de la Corte Constitucional; luego, se repasará el marco teórico de la descentralización. En la cuarta sección, se revisarán los antecedentes normativos del proceso de Certificación; posteriormente, se describirá el proceso de Certificación. La sexta se ocupa de analizar la afectación de la autonomía territorial con el proceso de Certificación; la séptima, realizará una evaluación de los efectos que una descertificación puede ocasionar sobre los indicadores de prestación de servicios de acueducto, alcantarillado y aseo para una muestra de municipios; y finalmente se detallan las conclusiones y reflexiones.

## TABLA DE CONTENIDO

<b>1. INTRODUCCIÓN.....</b>	<b>5</b>
<b>TABLA DE CONTENIDO .....</b>	<b>7</b>
<b>ÍNDICE DE GRÁFICAS .....</b>	<b>8</b>
<b>2. LA AUTONOMÍA TERRITORIAL Y LA CERTIFICACIÓN SGP - APSB .....</b>	<b>10</b>
2.1. CONCEPTO DE AUTONOMÍA TERRITORIAL.....	10
2.2. ARMONIZACIÓN ENTRE LOS PRINCIPIOS DE REPÚBLICA UNITARIA Y AUTONOMÍA TERRITORIAL .....	12
2.3. NÚCLEO ESENCIAL DE LA AUTONOMÍA TERRITORIAL .....	13
2.4. ALCANCES Y LIMITACIONES DE LA AUTONOMÍA FISCAL .....	14
<b>3. DESCENTRALIZACIÓN FISCAL Y AUTONOMÍA TERRITORIAL .....</b>	<b>17</b>
3.1. MARCO TEÓRICO DE LA DESCENTRALIZACIÓN FISCAL .....	17
3.2. RELACIÓN ENTRE DESCENTRALIZACIÓN FISCAL Y AUTONOMÍA TERRITORIAL .....	21
3.3. SGP Y CERTIFICACIÓN.....	23
<b>4. ANTECEDENTES DE LA CERTIFICACIÓN SGP - APSB.....</b>	<b>25</b>
4.1. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1991 Y LEY 60 DE 1993.....	25
4.2. ACTO LEGISLATIVO 01 DE 2001 Y LEY 715 DE 2001 .....	29
4.3. ACTO LEGISLATIVO 04 DE 2007 Y LEY 1176 DE 2007 .....	32
<b>5. PROCESO DE CERTIFICACIÓN DE LOS DISTRITOS Y MUNICIPIOS PARA LA ADMINISTRACIÓN DE LOS RECURSOS DE SGP – APSB .....</b>	<b>34</b>
5.1. FUNDAMENTO DE LA CERTIFICACIÓN.....	35
5.2. PROCESO DE CERTIFICACIÓN .....	37
5.3. EFECTOS DE LA DESCERTIFICACIÓN.....	43
5.4. DECRETOS REGLAMENTARIOS.....	44
<b>6. ¿LA DESCERTIFICACIÓN AFECTA LA AUTONOMÍA TERRITORIAL? .....</b>	<b>52</b>
<b>7. EFECTOS DEL PROCESO DE CERTIFICACIÓN SOBRE LA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS DE ACUEDUCTO, ALCANTARILLADO Y ASEO. EVIDENCIA EMPÍRICA PARA UNA MUESTRA DE MUNICIPIOS. ....</b>	<b>54</b>
<b>8. CONCLUSIONES Y REFLEXIONES.....</b>	<b>75</b>
<b>9. REFERENCIAS.....</b>	<b>78</b>

## ÍNDICE DE GRÁFICAS

Gráfica 1. Conformación del SGP.....	24
Gráfica 2. Competencias de los Municipios. ....	26
Gráfica 3. Porcentaje del Situado Fiscal. ....	27
Gráfica 4. Actividades de Gasto.....	28
Gráfica 5. Porcentajes de asignación.....	29
Gráfica 6. Conformación del SGP.....	34
Gráfica 7. Criterios Generales Decreto 1477 de 2009.....	45
Gráfica 8. Criterios adicionales prestadores directos 1, 2 y 3.....	45
Gráfica 9. Criterios adicionales prestadores directos 4, 5 y 6.....	45
Gráfica 10. Criterios Proceso anual de Certificación. ....	46
Gráfica 11. Criterios Prestadores Directos 1, 2 y 3. ....	46
Gráfica 12. Criterios Prestadores Directos 4, 5 y 6. ....	47
Gráfica 13. Cobertura Total Acueducto.....	61
Gráfica 14. Cobertura Urbana Acueducto. ....	62
Gráfica 15. Cobertura Rural Acueducto. ....	63
Gráfica 16. Cobertura Total Alcantarillado. ....	64
Gráfica 17. Cobertura Urbana Alcantarillado.....	65
Gráfica 18. Cobertura Rural Alcantarillado.....	66
Gráfica 19. Cobertura Total Aseo. ....	67
Gráfica 20. Cobertura Urbana Aseo.....	68
Gráfica 21. Cobertura Rural Aseo.....	69
Gráfica 22. IRCA.....	70
Gráfica 23. Resultados Generales. ....	71



## ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1. Criterios Certificación Decreto 1629 de 2012. ....	48
Tabla 2. Criterios categorías 4, 5 y 6. ....	49
Tabla 3. Criterios Prestadores Directos categorías 1, 2 y 3. ....	49
Tabla 4. Criterios Prestadores Directos categorías 4, 5 y 6. ....	50
Tabla 5. Modelo probabilístico de descertificación ....	58
Tabla 6. Prueba de Diferencia de medias. ....	59
Tabla 7. Muestra de Entidades. ....	59
Tabla 8. Cobertura Total Acueducto. ....	61
Tabla 9. Cobertura Urbana Acueducto.....	62
Tabla 10. Cobertura Rural Acueducto.....	63
Tabla 11. Cobertura Total Alcantarillado.....	64
Tabla 12. Cobertura Urbana Alcantarillado. ....	65
Tabla 13. Cobertura Rural Alcantarillado. ....	65
Tabla 14. Cobertura Total Aseo. ....	66
Tabla 15. Cobertura Urbana Aseo. ....	67
Tabla 16. Cobertura Rural Aseo. ....	68
Tabla 17. Valores IRCA. ....	70
Tabla 18. IRCA. ....	70
Tabla 19. Resultados Generales.....	71
Tabla 20. Municipios Descertificados que entregaron información.....	74
Tabla 21. Municipios que iniciaron auditoría y fueron descertificados.....	75
Tabla 22. Municipios que levantaron su medida por descertificación. ....	75

## 2. LA AUTONOMÍA TERRITORIAL Y LA CERTIFICACIÓN SGP - APSB

La Constitución Política de Colombia, promulgada en 1991 consagró la autonomía territorial como principio fundamental del Estado a través del artículo 1º del Título I denominado “Principios fundamentales”:

“Colombia es un Estado social de derecho, **organizado en forma de república unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales**<sup>1</sup> (...)”. **(Resaltado propio)**.

A su vez, el contenido de la autonomía territorial se desagrega en el artículo 287 del Título XI denominado “De la organización territorial”, así:

“Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, y dentro de los límites de la Constitución y la ley. En tal virtud tendrán los siguientes derechos: 1. Gobernarse por autoridades propias. 2. Ejercer las competencias que les correspondan. **3. Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones. 4. Participar en las rentas nacionales**”. **(Resaltado propio)**.

En este sentido la Constitución de 1991 le otorgó el nivel de principio constitucional a la autonomía territorial, sin embargo, dejó en manos del legislador y la jurisprudencia constitucional delimitar el alcance de dicha autonomía. Por esta razón, resulta imprescindible analizar la jurisprudencia de la Corte Constitucional para aproximarse con mayor claridad al concepto de autonomía territorial.

### 2.1. CONCEPTO DE AUTONOMÍA TERRITORIAL

En primera instancia es necesario dilucidar lo que se encuentra implícito en el concepto de autonomía territorial. A continuación, se exponen distintas perspectivas.

Para (González Sánchez, 2012), *“la autonomía territorial puede definirse con la capacidad que tienen los entes locales, por mandato constitucional, para gestionar*

---

<sup>1</sup> El artículo 286 definió las Entidades Territoriales de la siguiente forma: “Son entidades territoriales los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas. La ley podrá darles el carácter de entidades territoriales a las regiones y provincias que se constituyan en los términos de la Constitución y de la ley”.

*sus respectivos intereses a través de sus propios órganos y bajo su propia responsabilidad, se traduce en el derecho y correlativo deber de participar en todos los asuntos ya sean de índole nacional, regional, municipal o provincial, que por supuesto involucre los intereses de las comunidades”.*

En el mismo sentido y concatenándolo con la jurisprudencia (Rodríguez Cruz, 2014) identifica que sobre el principio de la autonomía territorial la Corte resaltó la calidad de “autonomía” propia como la de “quien decide por sí mismo”, sin ser este concepto sinónimo de soberanía o de “grado máximo de libertad”. Tal como lo expresa la (Corte Constitucional C-517, 1992), el concepto de autonomía hace referencia a un cierto grado de libertad en la toma de decisiones por parte de un determinado ente jurídico en relación con otro.

La (Corte Constitucional C-1258, 2001) define la autonomía territorial de la siguiente manera: “[es] el margen o capacidad de gestión que el constituyente y el legislador garantizan a las entidades territoriales para que planeen, programen, dirijan, organicen, ejecuten, coordinen y controlen sus actividades, en aras del cumplimiento de las funciones y fines del Estado”.

Complementariamente, la misma Corte se encargó de delimitar el alcance de dicha autonomía, al aseverar que “la autonomía atribuida a los municipios sólo tiene sentido en la medida en que les permita cumplir las tareas que la Constitución les ha señalado y que tienen por fin el mejoramiento social y cultural de sus habitantes” (Corte Constitucional C-545, 1993).

Por esta razón también aclara que el principio de la autonomía no implica que las entidades territoriales tengan soberanía. La autonomía no es sinónimo de autarquía; es el ejercicio territorial de las competencias asignadas jurídicamente, y que son oponibles ante las entidades Estatales. La autonomía es resguardada y ejercida conforme a la constitución, y no puede ser restringida injustificadamente por el legislador (Corte Constitucional C-284, 1997).

Así las cosas, se puede expresar que la autonomía territorial (como principio constitucional) es un grado de libertad otorgado por la carta magna a las comunidades locales, que conocen de mejor manera sus necesidades, pero que está enmarcada dentro de las funciones y competencias que la constitución les entregó, y que tiene como fin primordial el bienestar de sus habitantes.

## 2.2. ARMONIZACIÓN ENTRE LOS PRINCIPIOS DE REPÚBLICA UNITARIA Y AUTONOMÍA TERRITORIAL

La república unitaria es un principio fundamental del Estado Colombiano, no obstante, este principio se transforma con la introducción del concepto de autonomía en la Constitución de 1991. Tal como lo establece (Robledo Silva, 2006) *“los lineamientos de la República unitaria que hasta entonces caracterizaban a nuestro Estado ya no pueden ser los mismos. Las relaciones entre el centro y la periferia se deben mirar bajo otra óptica”*.

La (Corte Constitucional C-216, 1994) indicó “que la unidad no debe ser concebida como un sinónimo de centralismo, ni como un bloque monolítico, por el contrario, debe entenderse como un todo que se integra por las partes, un todo que reconoce la diversidad biológica, política, jurídica, territorial y religiosa de cada una de sus partes”. Complementariamente ha precisado que el Estado unitario supone el principio de centralización política, lo que implica “unidad de mando supremo, unidad en todos los ramos de la legislación, unidad en la administración de justicia y, en general, en las decisiones de carácter político que tienen vigencia para todo el espacio geográfico nacional”.

Teniendo en cuenta lo anterior, y realizando una lectura preliminar y delimitada se podría interpretar lo que algunos autores señalan como una contradicción, pues podría pensarse que los principios de república unitaria y autonomía territorial se contradicen entre sí. No obstante, el Alto Tribunal logra armonizar los dos conceptos a través de la jurisprudencia.

Para (Rodríguez Cruz, 2014) la Corte Constitucional admite que el principio de la autonomía territorial no riñe de ninguna manera con la Unidad Nacional, ya que los artículos, instituciones, y principios constitucionales no pueden ser interpretados de manera aislada, dada la correlación existente entre ellos.

Al respecto, el Alto Tribunal manifestó que la autonomía territorial debe reconocer la supremacía de un ordenamiento superior y por tanto la superioridad del Estado unitario, pero también el Estado unitario debe respetar el **núcleo esencial de la autonomía** de las entidades territoriales (Corte Constitucional C-535, 1996). De esta manera, el núcleo esencial debe servir “de límite y guía a la acción del legislador en su tarea de establecer la configuración concreta del mapa de competencias” (Corte Constitucional C-517, 1992).

Es decir, no existe una contracción entre los principios de estado unitario y la autonomía de las entidades territoriales, porque el sistema de descentralización fiscal en Colombia fue concebido como un sistema principal – agente, donde los primeros gozan de un grado de discrecionalidad limitado; de otra forma, se estaría dentro de los preceptos de un esquema federal.

En todo caso, la autonomía territorial tiene un núcleo esencial que debe ser respetado por el legislador con el fin de evitar la injerencia del poder central en las decisiones de los entes territoriales (Corte Constitucional C-506, 1995).

### **2.3. NÚCLEO ESENCIAL DE LA AUTONOMÍA TERRITORIAL**

La autonomía territorial representa un rango identificable ya que la Constitución le estableció unos límites mínimos y máximos dentro de los cuales deben actuar los entes territoriales (Corte Constitucional C-1258, 2001). Por tanto, el legislador está facultado para fijar el grado de autonomía que tendrán las entidades territoriales en cada una de las materias o asuntos a su cargo.

De manera más detallada, según la (Corte Constitucional C-1146, 2001), el núcleo esencial fue descrito de la siguiente manera: “el límite mínimo de la autonomía territorial, garantizado por la Constitución, constituye su núcleo esencial y está integrado por el conjunto de derechos, atribuciones y facultades reconocidas en la Carta Política a las entidades territoriales y a sus autoridades, para el eficiente cumplimiento de las funciones y la prestación de los servicios a su cargo”. Por su parte, el límite máximo de la autonomía territorial lo constituye una frontera política que en el caso de romperse daría paso a una nueva forma de organización estatal (esquema federal), de manera que dicha frontera es el carácter unitario del Estado.

Ahora bien, del análisis de la jurisprudencia de la Corte Constitucional se puede extraer la idea de que el núcleo esencial de la autonomía está compuesto por tres tipos de autonomía: política, administrativa y fiscal.

La autonomía política se sintetiza en el primer derecho concedido a los entes territoriales en el artículo 287 de la Carta Superior: el de gobernarse por autoridades propias lo que implica la capacidad de elegir a sus gobernadores, alcaldes, diputados, y concejales, entre otras autoridades.

La autonomía administrativa encuentra su sustento en el segundo derecho consagrado en el artículo 287: ejercer las competencias que les correspondan.

Como lo señala la (Corte Constitucional C-1051, 2001), esto se traduce en la facultad que tienen los entes territoriales de manejar los asuntos de su jurisdicción, tales como la prestación de los servicios públicos, la administración de sus bienes y la solución de los problemas que surjan por el desarrollo de sus actividades.

## **2.4. ALCANCES Y LIMITACIONES DE LA AUTONOMÍA FISCAL**

Finalmente, y teniendo en cuenta el objetivo de este documento, es necesario ser más específico con la autonomía fiscal, la cual encuentra sustento en el tercer y cuarto derecho consagrados en el artículo 287 de la Carta Superior: administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones y participar en las rentas nacionales.

Tal como lo afirma (Rodríguez Cruz, 2014), en Colombia las entidades territoriales no solo tienen la posibilidad de cumplir sus cometidos con fundamento en los rubros presupuestales provenientes de las rentas y tributos que se les atribuyeron; sino que además acceden a otros recursos provenientes de su participación en las rentas nacionales. En virtud de dichas fuentes de financiación la Corte Constitucional clasificó las rentas según su origen: definió que si se trata de recursos propios, fruto de la imposición de tributos territoriales, se conocerán como fuentes endógenas<sup>2</sup> y, si se trata de recursos provenientes de fuentes externas, se conocerán como fuentes exógenas<sup>3</sup> (Corte Constitucional C-477, 1998).

Dicha clasificación tiene por objeto delimitar la interferencia del legislador. De manera explícita la (Corte Constitucional C-364, 2001) sostiene que “en relación con recursos territoriales provenientes de una fuente endógena (recursos propios), la posibilidad de intervención de la ley es restringida, pues de otra forma la autonomía financiera de las entidades territoriales se vería vulnerada. En cambio, la ley puede regular más intensamente la forma de utilización de los recursos territoriales exógenos”.

Bajo las anteriores consideraciones, a continuación, se presentan cada uno de los derechos que materializan la autonomía fiscal: administrar los recursos, establecer

---

<sup>2</sup> Son aquellos que resultan de la explotación de los bienes de la propiedad de los entes territoriales o de las rentas tributarias propias.

<sup>3</sup> Proceden de la transferencia o cesión de las rentas nacionales a los entes territoriales, así como del derecho de los entes a participar en rentas nacionales como las del Sistema General de Participaciones, anteriormente denominado situado fiscal y del Sistema General de Regalías, anteriormente denominado régimen de regalías.

los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones y participar en las rentas nacionales.

### **Administrar los recursos propios**

Respecto de este derecho, la injerencia del legislador es muy limitada, sin embargo existen algunas salvedades presentes: “(i) cuando la intervención ha sido dispuesta directamente por la Constitución; (ii) para conjurar amenazas a la defensa del patrimonio nacional; (iii) cuando se hace necesario mantener la estabilidad macroeconómica interna o externa; y (iv) cuando los asuntos involucrados trascienden el ámbito estrictamente local” (Corte Constitucional C-937, 2010).

Adicionalmente, en materia presupuestal el artículo 300 del numeral 5 de la Constitución Política consagra el derecho de las entidades territoriales a elaborar y aprobar sus presupuestos anuales de rentas y gastos. Sin embargo, la Constitución de 1991 hizo claridad en tres aspectos en materia presupuestal: “(a) reitera la supremacía de la constitución, (b) erige a la Ley Orgánica de Presupuesto (Decreto 111 de 1996) en la norma rectora de todo el sistema presupuestal colombiano, y (c) ordena que los principios constitucionales se apliquen en lo que fuere pertinente a las entidades territoriales para la elaboración (programación), aprobación (con sus modificaciones), y ejecución del presupuesto de cada una de ellas” (Corte Constitucional C-478, 1992).

Es decir, frente a la administración de recursos propios, las entidades subnacionales en Colombia gozan de un grado importante de discrecionalidad; en condiciones normales, dicha función solo se vería limitada por las competencias específicas que desde el punto de vista constitucional y legal, han sido asignadas a las gobernaciones y alcaldías.

### **Establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones**

Esta facultad ha sido considerada por la Corte Constitucional como residual, puesto que “la facultad impositiva sólo puede ser ejercida plenamente una vez el respectivo tributo ha sido autorizado por el legislador” (Corte Constitucional C-219, 1997). Esto implica que el Congreso debe establecer los lineamientos generales del tributo para que las asambleas y concejos establezcan los elementos esenciales y específicos del tributo en virtud de lo establecido en los artículos 287, 338, 300 (numeral 4), 313 (numeral 4) de la Carta Política (Corte Constitucional C-903, 2011).

En síntesis, las entidades territoriales no tienen soberanía tributaria para la creación de impuestos ya que esta facultad impositiva se encuentra restringida por la Constitución y la Ley, sin embargo, “no se puede desconocer su total autonomía en lo que se refiere a la administración, manejo y utilización de los recursos tributarios que recauden por concepto de impuestos directos e indirectos” (Corte Constitucional C-467, 1993). Según (Robledo Silva, 2006), dicha restricción a la autonomía tributaria se justifica por dos razones: (i) evitar la competencia fiscal y (ii) garantizar el principio de la igualdad impositiva de todos los sujetos con el mismo nivel de renta.

En otras palabras, solamente el Congreso de la República puede crear nuevos impuestos territoriales. Las entidades territoriales solo tienen margen de maniobra para establecer las tarifas dentro de los rangos permitidos y crear exenciones o descuentos tributarios. El manejo sobre las bases gravables está por fuera de su alcance.

### **Participar en las rentas nacionales**

Tal como lo define (Corte Constitucional C-219, 1997), dentro del derecho constitucional a participar en las rentas nacionales se encuentran las transferencias de recursos a los departamentos y municipios (actualmente denominado Sistema General de Participaciones), las rentas cedidas, la posibilidad de financiar proyectos de inversión con recursos derivados de la explotación de hidrocarburos y minerales (Sistema General de Regalías), los recursos transferidos a títulos de cofinanciación así como otros mecanismos que diseñe el legislador para estos efectos.

Paradójicamente, en el argot fiscal se denomina este tipo de recursos como ingresos por transferencias. Sin embargo, en pleno sentido, se trata de una participación en el ingreso que es generado por las mismas regiones.

A continuación, se sintetiza el marco teórico de la descentralización fiscal, haciendo énfasis en los mecanismos de transferencias intergubernamentales, dentro de los cuales se concibe el eje temático central de esta investigación.



### **3. DESCENTRALIZACIÓN FISCAL Y AUTONOMÍA TERRITORIAL**

#### **3.1. MARCO TEÓRICO DE LA DESCENTRALIZACIÓN FISCAL**

Tal como lo establece (Banco de la República, 2015) en Colombia se han impulsado políticas que profundizan la descentralización, entre ellas la creación del Sistema General de Participaciones y el Sistema General de Regalías. Estos esquemas de transferencias intergubernamentales buscan abastecer a los entes territoriales de los recursos necesarios para prestar sus competencias. Adicional a la financiación de la prestación de los servicios, un sistema de transferencias puede tener como intención contribuir a lograr una mayor equidad en ingresos y gastos entre las distintas regiones.

Por esta razón a continuación se introducen dos temas fundamentales en el marco teórico de la descentralización fiscal; la relación descentralización - federalismo fiscal, y la teoría de las reglas fiscales procedimentales.

#### **Descentralización y Federalismo fiscal**

Como se establece en (Oates, On the theory and practice of fiscal decentralization, 2007) la teoría tradicional de las finanzas públicas ha construido un argumento fuerte en favor del rol transcendental de la descentralización fiscal en la correcta asignación de los recursos públicos y se ha apoyado en cuatro elementos básicos:

1) Los gobiernos regionales o locales están en condiciones de adaptar los resultados de los servicios públicos a las preferencias y circunstancias particulares de sus jurisdicciones, en comparación con una solución proveniente del gobierno central que presume una medida única para todos; 2) en un entorno de hogares móviles, las personas pueden buscar jurisdicciones que ofrezcan productos que se adapten a sus gustos, aumentando así los beneficios potenciales de la prestación descentralizada de servicios públicos (Tiebout, 1956); 3) en contraste con la posición monopolista del gobierno central, los niveles descentralizados de gobierno enfrentan la competencia de sus vecinos, tal competencia limita el crecimiento presupuestario y presiona por una prestación eficiente de los servicios públicos; y 4) la descentralización puede fomentar la experimentación y la innovación, ya que las jurisdicciones individuales son libres de adoptar nuevos enfoques de las políticas públicas y se puede crear en un laboratorio valioso para los experimentos fiscales.

No obstante, la justificación económica fundamental de la descentralización del sector público no es tan simple y convincente como pareciera, parte de la literatura más reciente proporciona una crítica reflexiva y provocadora de la visión tradicional de la descentralización fiscal. Algunos nuevos enfoques revelan su lado oscuro, especialmente en la práctica.

### **Desde la teoría, ¿por qué es deseable la descentralización fiscal?**

Siguiendo a Oates (1972) la eficiencia en la provisión de bienes y servicios públicos desde lo local se convierte en la piedra angular de la motivación de un esquema descentralizador. Dicha eficiencia tiene su fundamento en la capacidad de gobernantes locales para asignar mejor el presupuesto dado que tienen mayor información sobre las preferencias de un conjunto limitado de ciudadanos dentro de su jurisdicción. En otro caso, un poder centralista tendría mayores costos para proveer bienes y servicios públicos de manera uniforme y para conocer las necesidades de un conjunto mucho más amplio de habitantes. En consecuencia, la eficiencia como elemento motivador de los procesos de descentralización, se traducen en un mayor bienestar.

Oates (2007) considera que existen tres premisas implícitas en el teorema de descentralización que vale la pena que se revisen a partir de la nueva teoría escrita. La primera, es la cuestión de los efectos de desbordamiento interjurisdiccionales (o externalidades). La segunda, es la estrecha interrelación entre la movilidad de los individuos por las jurisdicciones y la naturaleza precisa del bien público. La tercera, es la suposición en el teorema de que el gobierno central está obligado a proporcionar un nivel uniforme de producción en todas las jurisdicciones.

### **Bienestar de la descentralización fiscal**

El argumento económico tradicional de la descentralización fiscal se basa en las ventajas potenciales para el bienestar derivadas de la diversificación de los productos públicos locales de acuerdo con las circunstancias específicas (abarcando tanto las diferencias de preferencias como los costos), y la literatura empírica existente sugiere que estas ganancias pueden ser bastante grandes. Una estructura fiscal óptima desde esta perspectiva es aquella en la que un gobierno central proporciona los productos de esos bienes públicos que son verdaderamente nacionales en su alcance y los niveles descentralizados de los gobiernos determinan los niveles apropiados de los servicios públicos cuyo consumo se limita a los residentes de sus respectivas jurisdicciones. Decidir sobre qué tanto queda en manos del Gobierno Central y qué tanto se otorga a los Gobiernos Subnacionales en materia de provisión de bienes y servicios, no es otra cosa que optar por uno de

los puntos entre dos extremos: federalismo fiscal y descentralización en un modelo de principal y agente.

En la práctica, sin embargo, para lograr resultados eficientes se requiere un conjunto de instituciones públicas de toma de decisiones que proporcionen los incentivos necesarios para opciones presupuestarias efectivas; gran parte de la literatura más reciente sugiere que es mucho más fácil decirlo que hacerlo.

### **Instituciones fiscales y descentralización**

La evidencia empírica apunta a señalar que no todos los procesos de descentralización fiscal han sido exitosos. Casos como los de Argentina y Brasil sugieren que colapsos fiscales y económicos se han exacerbado debido al comportamiento irresponsable de autoridades fiscales descentralizadas (Oates, 2007). Con los avances importantes en la teoría de la estructura fiscal y su funcionamiento que se basan en la nueva teoría de la empresa, el reconocimiento de que la información asimétrica, los contratos incompletos y los costos asociados de las agencias se manifiestan en las instituciones públicas, se ha abierto una perspectiva totalmente nueva sobre la descentralización fiscal.

Para Oates (2007), parte del problema tiene que ver con los niveles inferiores de gobierno que operan con la expectativa de que sus déficits fiscales serán cubiertos por un gobierno de nivel superior (a menudo el central). Dichos rescates financieros pueden quebrantar la toma de decisiones fiscales responsables. En consecuencia, los marcos normativos de disciplina fiscal (dentro de las cuales se incluyen mecanismos de transferencias intergubernamentales rígidos) se convierten en instrumentos fundamentales.

La cuestión crucial es la fuente estructural de las expectativas perversas ¿cuáles son los elementos de un sistema fiscal y político que crean un ambiente que quebranta la disciplina fiscal? no hay una respuesta simple a esta pregunta, (Rodden, 2003) sugiere que las limitaciones presupuestarias blandas suelen tener una multiplicidad de fuentes que abarcan las instituciones fiscales existentes, la estructura del sistema político, la ausencia (o debilidad) de ciertos mercados clave y la historia específica de las relaciones fiscales intergubernamentales en el país.

### **Esquemas de Transferencias Intergubernamentales**

Dentro de los procesos de descentralización fiscal es común encontrar esquemas de transferencias intergubernamentales. La lógica radica en la misma asimetría entre distintas regiones que imposibilita a algunas de ellas cumplir cabalmente con

las competencias a su cargo dada la ausencia de recursos para financiarlas. Así, en la práctica, mediante giros de recursos del nivel nacional a los niveles subnacionales, se proveen mecanismos de compensación fiscal en beneficio de la ciudadanía. No obstante, dichos mecanismos distan de ser perfectos: conductas fiscales irresponsables y la denominada tragedia de los comunes (dado que el acceso a dichos recursos no implica esfuerzo fiscal) se traducen en su uso ineficiente; en otros casos, han mostrado ser esquemas incapaces de incentivar (endógenamente) mayores esfuerzos fiscales en los gobiernos descentralizados.

Siguiendo a Rodden (2003), los economistas de las finanzas públicas han considerado que las transferencias intergubernamentales cumplen dos propósitos básicos: proporcionan un incentivo necesario para que los gobiernos de nivel inferior amplíen los productos públicos que tienen importantes efectos indirectos en otras jurisdicciones; y transferir recursos a regiones relativamente pobres.

El interrogante que debería responderse es si un sistema extensivo de transferencias intergubernamentales es coherente con una estructura fiscal con restricciones presupuestarias rígidas que fomenta decisiones fiscales eficientes. Al respecto, (Rodden, 2003) y otros han demostrado que en algunos casos tales transferencias pueden convertirse fácilmente en un instrumento del que los gobiernos abusan en la búsqueda de rescates fiscales y/o que las transferencias intergubernamentales a menudo no funcionan como lo haría la teoría normativa, incluso en el contexto de un sistema de fuertes restricciones presupuestarias.

Sin embargo, no se pueden rechazar las transferencias intergubernamentales simplemente por sus malos resultados, éstas tienen una razón de ser importante y hay maneras de abordar sus males (además de que están firmemente arraigadas y probablemente estamos destinados a vivir con ellas, queramos o no), el problema es cómo hacer que funcionen mejor, las cuestiones clave para esto son el diseño y el uso adecuados.

En términos de diseño, deben proporcionar un conjunto de incentivos consistentes con sus objetivos, además no deben fomentar prácticas fiscales deficientes; en términos de uso un sistema de donaciones debe ser transparente y previsible, debe haber un conjunto bien entendido de reglas tales que el sistema no puede ser jugado a su propia ventaja. El diseño y funcionamiento de un sistema eficaz de subvenciones intergubernamentales ocupa, a juicio del autor, el lugar más importante en la agenda de investigación en el federalismo fiscal.

En segundo lugar, respecto de la íntima relación entre el comportamiento fiscal y la política, es necesario señalar que el sistema fiscal está inmerso en un sistema

político más amplio y la forma en que funciona la descentralización fiscal depende claramente de las instituciones políticas y fiscales. Este ha sido el tema de importantes trabajos tanto teóricos como empíricos, en los primeros, la variable crucial para cada jurisdicción local es la probabilidad de que la jurisdicción sea decisiva (o fundamental) para determinar la elección del gobierno central; las localidades para las que esta probabilidad es relativamente alta obviamente tienden a recibir un trato más favorable en términos de niveles relativamente altos de salidas públicas locales; para los segundos, se ha encontrado que ciertas propiedades o características del sistema político tienen profundas implicaciones para la presencia o ausencia de restricciones presupuestarias fuertes para los niveles descentralizados de gobierno, no obstante, los resultados conducen a la conclusión de que para que la descentralización fiscal funcione eficazmente, existe una necesidad real de un gobierno central fuerte que tenga una presencia suficiente para poder resistir los movimientos oportunistas por parte de los intereses provinciales y locales.

En tercer lugar, respecto del panorama aún más amplio que reúne toda la relación de la estructura fiscal, el sistema político y las instituciones de mercado, debe desarrollarse una simbiosis adecuada, ya que un sistema eficaz de mercados requiere un entorno político y fiscal favorable y la preservación de los mercados requiere que el Estado sea eficaz pero limitado, de manera simultánea los mercados eficientes contribuyen a las restricciones presupuestarias y mejoran el desempeño fiscal, y limitan las actividades fiscales de los agentes del sector público. El mal desempeño fiscal penalizará a una jurisdicción restringiendo el acceso de los gobiernos locales a los mercados de crédito, elevando los tipos de interés de la deuda pública local y capitalizando la mala calidad de los productos locales y los altos impuestos en los valores locales de propiedad.

Establecido el marco teórico, en la siguiente sección se aborda la relación existente entre la dinámica de la descentralización fiscal en Colombia y el principio de autonomía territorial.

### **3.2. RELACIÓN ENTRE DESCENTRALIZACIÓN FISCAL Y AUTONOMÍA TERRITORIAL**

Los conceptos de descentralización y autonomía territorial guardan una estrecha relación que vale la pena que sea analizada para entender de mejor manera el concepto de autonomía territorial en Colombia.

Tal como lo establece (Rodriguez Cruz, 2014), con la promulgación de la Constitución de 1991, Colombia en la esfera territorial eligió la descentralización administrativa y la autonomía de sus entidades territoriales como mecanismos para modernizar su estructura político – administrativa. Lo que subyace al armazón administrativo creado en la constitución es la división de los territorios en departamentos y municipios cuya función principal es la prestación oportuna y efectiva de los servicios públicos a cargo del Estado, convirtiéndose en la máxima expresión de reconocimiento de las identidades y particularidades de las comunidades que conforman la unidad.

De los pronunciamientos del Alto Tribunal se pueden extraer definiciones respecto de la descentralización; en primer lugar se establece que esta “*constituye un ejercicio administrativo en búsqueda de la efectividad del servicio público, amparada en los principios de especialización y proximidad*” (Corte Constitucional C-957, 2007); complementariamente se refiere al “*contenido material, a las competencias y recursos asignados por la Constitución y la ley a los entes territoriales*” (Corte Constitucional C-1258, 2001); y finalmente determina que esta “*apareja la existencia de la centralización y se concibe como el conjunto de relaciones bilaterales y dinámicas de carácter político, jurídico, económico, administrativo o técnico entre el órgano central y sus entidades descentralizadas*” (Corte Constitucional C-1146, 2001).

Para definir la relación existente entre los dos conceptos la (Corte Constitucional C-478, 1992) manifestó que son “*interdependientes y portadores de facetas y momentos de un mismo proceso en la ampliación de la libertad en su acepción territorial*”. En este sentido, responden a ópticas diferentes: la autonomía tiene como objetivo alcanzar un grado cada vez mayor de libertad, mientras la descentralización “*por el contrario es un mecanismo o una modalidad de administrar lo que no está a la mano o no debe estarlo, sean territorios o funciones*”.

En este sentido, la (Corte Constitucional C-216, 1994) señala que la descentralización territorial es concebida como un proceso por medio del cual se trasladan asuntos de variada índole de un centro, que es el origen y sede del poder, a los territorios periféricos. La autonomía por su parte busca lograr cada vez mayor libertad en la definición y control de los intereses de los territorios para “el logro del bienestar general”.

Sin embargo, no se puede concebir la existencia de uno sino en el otro: “no es previsible un régimen de descentralización como forma de organización política de un Estado, en donde no haya autonomía de los entes territoriales” (Corte

Constitucional C-1146, 2001). Tal como lo identifica (Rodríguez Cruz, 2014) estos dos conceptos no deben ser entendidos en términos absolutos, pues esto conllevaría a una incompleta interpretación de los mismos lo cual implicaría una escisión del sistema de principios, garantizado por la constitución. De manera contundente el Alto Tribunal señala que *“el adecuado y cabal sentido no proviene de su entendimiento aislado, sino de su ineludible compenetración sistemática con los restantes”* (Corte Constitucional C-373, 1997).

En resumen, el proceso descentralizador incorpora una creciente autonomía territorial, entendida como un mayor margen de libertad y decisión de los entes territoriales en relación con el gobierno central. De esta manera, la descentralización territorial manifestada en el traslado de competencias desde el nivel nacional hacia los territorios debe entenderse como un fortalecimiento de la autonomía territorial.

### **3.3. SGP Y CERTIFICACIÓN**

Teniendo en cuenta las delimitaciones establecidas en los numerales anteriores respecto de la autonomía territorial, es necesario realizar una pequeña introducción al Sistema General de Participaciones y el proceso de Certificación propiamente dicho<sup>4</sup>.

Tal como lo establece la Ley 715 de 2001 el Sistema General de Participaciones está constituido por los recursos que la Nación transfiere por mandato de los artículos 356 y 357 de la Constitución Política a las entidades territoriales, para la financiación de los servicios cuya competencia les asigna la ley.

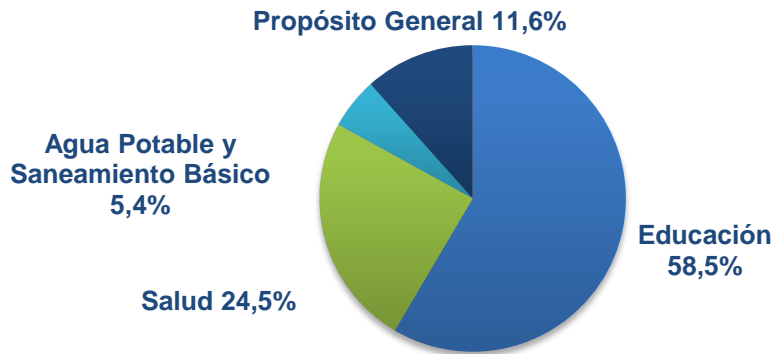
Dichos recursos se deben destinar a la financiación de los servicios a su cargo, dándoles prioridad al servicio de salud, los servicios de educación, y los servicios públicos domiciliarios de agua potable y saneamiento básico, garantizando la prestación y la ampliación de coberturas con énfasis en la población pobre.

A partir de la Ley 1176 de 2007 el Sistema General de Participación quedó conformado como se ve en la gráfica 1:

---

<sup>4</sup> La explicación detallada se realiza en los siguientes capítulos.

**Gráfica 1. Conformación del SGP.**



Fuente: Autor.

El sector objeto de análisis está conformado por la prestación de los servicios públicos domiciliarios de Acueducto, Alcantarillado y Aseo (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2013). Dichas actividades requieren de una gran inversión en infraestructura instalada como factor determinante para la prestación de los servicios y la determinación del precio.

A pesar de que la participación para Agua Potable y Saneamiento Básico es la menor porcentualmente hablando<sup>5</sup>, los servicios públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado y aseo son temas fundamentales para el bienestar y la calidad de vida de los seres humanos, por esta razón se separó dicha participación y se generaron reglas y parámetros especiales para el manejo de estos recursos.

Adicionalmente es necesario identificar qué es y qué implicaciones tiene el proceso de Certificación. Según el (Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, 2016), la certificación es una medida administrativa creada en la Ley 1176 de 2007, por medio de la cual la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios verifica el cumplimiento, por parte de los municipios y distritos, de los requisitos establecidos en el Decreto 1077 de 2015 para mantener la competencia de: administrar los recursos del Sistema General de Participaciones para Agua Potable y Saneamiento Básico-SGP-APSB; y asegurar la prestación de los servicios públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado y aseo.

El objeto del proceso de Certificación es evaluar la capacidad del municipio o distrito de asegurar la prestación de los servicios públicos domiciliarios de acueducto,

---

<sup>5</sup> La participación de APSB es la menor en términos brutos, puesto que la participación de Propósito General es menor en términos netos ya que incluye un porcentaje destinado a funcionamiento y abarca cerca de 17 ámbitos de inversión distintos.



alcantarillado y aseo en su jurisdicción, a partir de una adecuada administración y uso de los recursos del SGP - APSB.

Ahora bien, frente a las aristas contenidas en el concepto de autonomía fiscal en el nivel subnacional de gobierno, es interés de esta investigación identificar si el alcance de las mismas se puede limitar ante la descertificación de los distritos y municipios para la administración de los recursos del SGP – APSB, o si la aplicación del proceso de Certificación ha generado afectaciones a la autonomía territorial (en los municipios descertificados y los departamentos que asumieron dichas competencias). En ese sentido, a continuación, se expondrán los antecedentes del proceso de certificación SGP-APSB, una síntesis del desarrollo del proceso, y un análisis de la evolución normativa y los resultados de la política pública de certificación.

#### **4. ANTECEDENTES DE LA CERTIFICACIÓN SGP - APSB**

Para entender el desarrollo del proceso de certificación que es analizado en este documento, es necesario revisar los principales cambios normativos que desencadenaron en la creación del proceso de certificación en el artículo 4º de la Ley 1176 de 2007.

En este sentido a continuación se describen los tres momentos fundamentales que encaminaron normativamente a Colombia a la descentralización del sector de agua potable y saneamiento básico y generaron la creación del proceso de certificación, la Constitución Política de 1991, la Ley 715 de 2001 y la Ley 1176 de 2007.

##### **4.1. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1991 Y LEY 60 DE 1993**

La Constitución Política de 1991 es el pilar fundamental sobre el cual se enmarcó el proceso de descentralización fiscal en Colombia, específicamente en lo que tiene que ver con las transferencias del presupuesto de la Nación a los territorios. Fundamentalmente el artículo 356 determina que el Gobierno Nacional fijará los servicios a cargo de la Nación y de las Entidades Territoriales, y el porcentaje de los ingresos corrientes de la Nación que sería cedido a los departamentos y distritos para la atención directa de los servicios que se les asignen (Situado Fiscal).

Adicionalmente el artículo 357 establece la participación de los municipios en los ingresos corrientes de la Nación (el porcentaje mínimo) y la posterior determinación de las áreas prioritarias de inversión social que se financiarán con dichos recursos.

De esa manera, en la definición de los artículos 356 y 357 la carta magna redefinió la descentralización de recursos, otorgando a las entidades territoriales las herramientas para ejercer los derechos que le confirió y distribuyendo recursos para garantizar la prestación de los servicios que les fueron asignados en su territorio.

En la versión original no se determinaron explícitamente los servicios que debían ser financiados con los recursos de la Nación (salvo la alusión directa del situado fiscal a los recursos de educación y salud), por esta razón fue necesaria una ley que reglamentara el situado fiscal y los servicios que serían financiados, aparece entonces en la escena la Ley 60 de 1993.

### **Ley 60 de 1993**

Dicha norma tenía como objeto dictar normas orgánicas sobre la distribución de competencias y distribuir recursos según los artículos 356 y 357 de la Constitución Política, en ella se materializó por primera vez la distribución de las competencias de las entidades territoriales y se distribuyeron los recursos de la Nación asignados para su transferencia.

La Ley 60 de 1993 está conformada por tres partes, la primera de ellas (capítulo 1) se refiere a las competencias asignadas a cada uno de los niveles de gobierno, la segunda (capítulo 2) se refiere al situado fiscal y la tercera (capítulo 3) a la participación de los municipios en los ingresos corrientes de la Nación.

En el capítulo 1 respecto de las competencias de los Municipios la ley indicó lo que describe la gráfica 2:

**Gráfica 2. Competencias de los Municipios.**

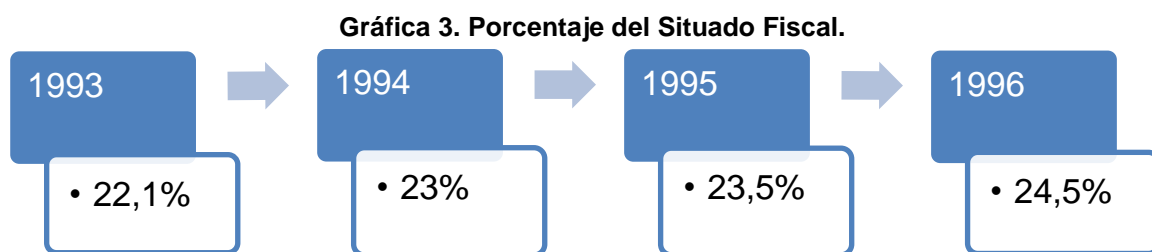


Fuente: Autor.

En lo que hace referencia al sector de agua potable y saneamiento básico la ley le asignó las competencias de asegurar la prestación de los servicios de agua potable, alcantarillado, y aseo en el área urbana y rural, directamente o en asociación con otras entidades públicas, comunitarias o privadas, o mediante contratación con personas privadas o comunitarias.

En el caso de los departamentos no existen competencias específicas en el sector de agua potable y saneamiento básico, todas las funciones se reducen a los sectores de educación y salud, y para los distritos se les atribuyen las mismas que tienen los municipios y los departamentos.

Por su parte en el capítulo 2 se definió el situado fiscal, que es el porcentaje de los ingresos corrientes de la Nación que será cedido a los departamentos, el Distrito Capital y los distritos especiales de Cartagena, Barranquilla y Santa Marta, para la atención de los servicios públicos de educación y salud de la población. El porcentaje cedido se estableció así:



Fuente: Autor.

Adicionalmente, se determinó que del total que corresponda a cada departamento o distrito, será obligatorio destinar como mínimo el 60% para educación y el 20% para salud, el 20% restante lo deberá destinar, a salud o educación según sus metas en coberturas y demás fuentes de financiación de estos sectores. La fórmula de distribución que adoptó fue la siguiente: el 15% por partes iguales entre los Departamentos, el Distrito Capital y los Distritos de Cartagena y Santa Marta y el 85% restante, de conformidad con la aplicación de unas reglas específicas.

Finalmente, el capítulo 3 definió las participaciones de los municipios del artículo 357 de la Constitución Política, las cuales se destinarán a las siguientes actividades:

**Gráfica 4. Actividades de Gasto.**

Educación	Salud	Vivienda	Agua Potable y Saneamiento Básico
Subsidios	Agro	Grupos de Población Vulnerables	Justicia
Protección al Ciudadano	Educación Física, Recreación y Deporte	Cultura	Prevención y Atención de Desastres
Desarrollo Institucional	Pago de la Deuda	Construcción y Mantenimiento de Vías	Otros

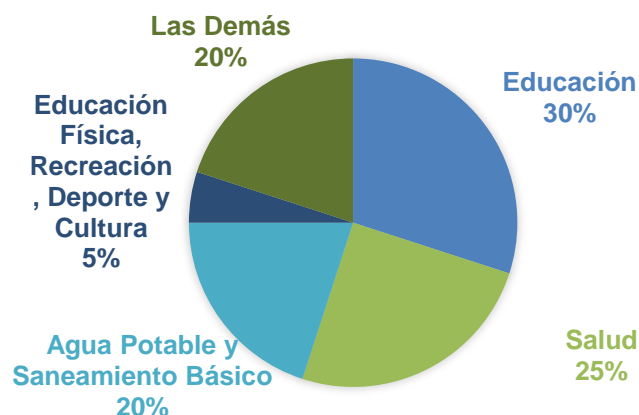
Fuente: Autor.

En lo correspondiente a agua potable y saneamiento básico los recursos debían ser destinados a:

- Preinversión en diseños y estudios;
- Diseños e implantación de estructuras institucionales para la administración y operación del servicio;
- Construcción, ampliación y remodelación de acueductos y alcantarillados;
- Potabilización del agua o de soluciones alternas de agua potable y disposición de excretas;
- Saneamiento básico rural;
- Tratamiento y disposición final de basuras;
- Conservación de microcuencas;
- Protección de fuentes;
- Reforestación y tratamiento de residuos;
- Construcción, ampliación y mantenimiento de jagüeyes, pozos, letrinas, plantas de tratamiento y redes.

Adicionalmente definió unas reglas de asignación porcentual de dichas participaciones, para las cuales existiría un periodo de transición hasta 1999, los porcentajes definidos fueron los establecidos en la gráfica 5:

**Gráfica 5. Porcentajes de asignación.**



Fuente: Autor.

Para finalizar se determinó que la participación de los municipios en el presupuesto general de la Nación para inversión en los sectores sociales, tendría un valor igual al 15% de los ingresos corrientes de la Nación en 1994, y se incrementaría en un punto porcentual cada año hasta alcanzar el 22% en el año 2001.

En este sentido la Constitución Política de 1991 y la Ley 60 de 1993 establecen por primera vez los recursos y las competencias que les son atribuidas a las Entidades Territoriales en todos los sectores de la inversión social, sin embargo, una década después algunos hechos generaron en el país la necesidad de modificar dichas normas y ajustar conforme con la realidad del país las competencias y los recursos descentralizados.

#### **4.2. ACTO LEGISLATIVO 01 DE 2001 Y LEY 715 DE 2001**

Tal como lo establece la exposición de motivos del Acto Legislativo 01 de 2001 durante la década de los 90 en Colombia se consolidó un deterioro continuo de las finanzas públicas que generó un elevado grado de inestabilidad económica, y que se tradujo en un aumento del desempleo y un deficiente crecimiento económico, el aumento desmesurado de los gastos del Estado repercutió negativamente en la estabilidad económica del país; la recesión, a su vez, disminuyó los recaudos tributarios, con lo cual las finanzas nacionales y territoriales se vieron severamente afectadas. De esta manera, estos acontecimientos influyeron sobre el acceso de los distintos niveles de gobierno a las fuentes de crédito internas y externas, con lo cual se configuró una situación de particular gravedad en las finanzas públicas.

Para el final del siglo XX la situación económica y fiscal del país era grave y presentaba una tendencia a empeorar, tal como lo señala el (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2009), el proceso de descentralización puesto en marcha en Colombia entre 1991 y 1999 se alejó de los principios antes mencionados; se aceleró la cesión de competencias y recursos a las regiones, al margen de una adecuada regulación estatal en materia fiscal. Una de las explicaciones de esta situación fue el elevado crecimiento del gasto en el nivel de gobierno territorial, y la explicación principal se encontraba en la Constitución de 1991, ya que esta estableció nuevos compromisos de gasto para el Gobierno Central, y a su vez determinó una participación creciente de los departamentos, municipios y distritos en los ingresos corrientes de la Nación, para cumplir con los objetivos de una mayor cobertura en educación y salud y profundizar la descentralización.

Con estas medidas se esperaba que una provisión descentralizada de estos servicios promoviera la responsabilidad de los proveedores frente a los receptores de dichos servicios, facilitara la toma de decisiones, alimentara un proceso de aprendizaje sobre las técnicas de administración de recursos a nivel regional y facilitara la rendición de cuentas sobre el uso de recursos y el logro de resultados.

Por esta razón el Gobierno Nacional entendió que el desequilibrio fiscal existente y su tendencia creciente atentaban contra la sostenibilidad fiscal y la estabilidad macroeconómica, y esto podría impedir que se cumpliera adecuadamente con los preceptos constitucionales de justicia social y justicia intergeneracional, fue así que se decidió implementar un paquete de reformas que estaban orientadas a devolver la dinámica a la economía, a fortalecer los fiscos nacionales y regionales, a corregir los excesos de gasto, a desarrollar reglas que impidieran que en un futuro las finanzas públicas se volvieran a descontrolar, y a acumular los recursos para cubrir los pasivos pensionales (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2009).

Las normas que se implementaron estaban enfocadas en atacar las fuentes del problema que se dividían en dos componentes: insuficiencia de ingresos y exceso de gasto, surgió entonces en la escena el Acto Legislativo 01 de 2001 que hizo parte de las reformas para limitar el gasto y hacerlo más eficiente.

Allí se modificó el artículo 356 de la CP, estableciendo que para efecto de atender los servicios a cargo y proveer los recursos para financiar adecuadamente su prestación, se creó el Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos y Municipios. También se introdujeron unos cambios al Artículo 357, incluyéndole una fórmula de crecimiento y la opción de destinar libremente, para inversión y otros gastos inherentes al funcionamiento de la administración

municipal, hasta un veintiocho (28%) de los recursos que percibieran por concepto del SGP de los Departamentos, Distritos y Municipios.

De esta manera se creó el Sistema General de Participaciones, el cual se reglamentó y tomó forma con la expedición de la Ley 715 de 2001.

### **Ley 715 de 2001**

Como quedó explícito en la exposición de motivos de la Ley 715 de 2001, uno de los objetivos centrales del Acto Legislativo 001 de 2001, era el fortalecimiento de la inversión social y de las entidades territoriales, para hacer de estas últimas un soporte eficiente de la actuación institucional del estado colombiano, de tal forma que respondiera a las inaplazables y justificadas demandas ciudadanas de satisfacción de sus necesidades básicas.

Para ello se requería de un eficaz ordenamiento de las competencias en los tres niveles de gobierno que permitiera que, simultáneamente con el traslado de responsabilidades, las entidades territoriales contaran con la capacidad financiera, administrativa y técnica para asumirlas de manera adecuada. A este propósito se orientaron las nuevas disposiciones constitucionales, pues ellas exigían que la destinación y aplicación de los recursos del SGP estuvieran asociados con la eficiente acción administrativa de las entidades territoriales en la provisión de los servicios de salud, educación y demás áreas de inversión social.

Es así como la Ley 715 de 2001 se formuló a partir del aprovechamiento de la experiencia de siete años de operación de la Ley 60 para pasar a una nueva etapa de la descentralización, en la cual la Nación perfeccionó los criterios de financiación de los servicios sociales para mejorar la equidad y la eficiencia del gasto, y las entidades territoriales consolidaron su autonomía administrativa como operadores de la organización de los servicios de educación y salud, así como de las competencias en otros sectores.

Dentro de las dificultades identificadas por el legislador sobre las cuales se pretendía actuar con la formulación de la Ley 715 de 2001 se destacó que las ineficiencias y distorsiones generadas por la rigidez implícita en el sistema de transferencias fueron ampliadas por la proliferación de normas y mandatos impuestos sobre las entidades territoriales (entre ellas la ley de servicios públicos domiciliarios - Ley 142 de 1994) dando destinación específica a los recursos locales y/o imponiendo costos significativos a las finanzas locales.

En este sentido y tratando de hacer frente a las dificultades identificadas la Ley 715 de 2001 se enfocó en los siguientes objetivos:

- Hacer del sistema de transferencias intergubernamentales un medio efectivo para la descentralización.
- Asignar competencias territoriales de una forma tal que se evitaran duplicidades, se favoreciera el control social y se lograra un mejor uso de los recursos disponibles para inversión social.
- Distribuir con criterios de equidad y eficiencia los recursos para inversión social con el fin de cubrir las necesidades básicas de la población pobre.
- Garantizar el acceso a la educación de los niños en edad escolar y el acceso a los servicios de salud a la población pobre.
- Promover el desarrollo local, respetar la autonomía territorial y profundizar la descentralización.

En conclusión, a través de la Ley 715 de 2001 se identificó, aunque de manera parcial, la necesidad de recursos para el sector de agua potable y saneamiento básico y se determinaron de manera muy general las competencias que las entidades territoriales tendrían al respecto.

#### **4.3. ACTO LEGISLATIVO 04 DE 2007 Y LEY 1176 DE 2007**

Luego del camino recorrido el Gobierno Nacional determinó que el año 2007 era una fecha determinante para dar el último avance en la descentralización y ampliar los horizontes en materia de objetivos cumplidos para las transferencias de recursos de la Nación a las entidades territoriales. De esta manera surge el último cambio normativo que tendremos en cuenta (el más importante para el tema particular que abordamos ya que define las políticas del sector y se convierte en el sustento normativo del proceso de certificación), el Acto Legislativo 04 de 2007 y la Ley 1176 de 2007.

Como se establece claramente en la exposición de motivos del Acto Legislativo 04 de 2007, la reforma constitucional generada mediante el Acto Legislativo 01 de 2001 y la Ley 715 de 2001 contribuyó a atacar dos frentes fundamentales en el proceso de descentralización que asumió el país desde finales de los años 90. En primer lugar, se garantizó transitoriamente la estabilidad de los recursos orientados a financiar la inversión social en las entidades territoriales, desligándolos de los ingresos corrientes de la Nación y, en segundo lugar, se avanzó considerablemente en el acceso a la educación y la salud de una buena parte de la población, y



simultáneamente se incrementaron los recursos para atender otras prioridades de competencia municipal como los servicios públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado y aseo.

No obstante, el Gobierno Nacional consideró que la mejor manera de acentuar los logros obtenidos hasta el momento era una reforma que buscaba fundamentalmente establecer un régimen de crecimiento del SGP que no estuviera atado a los Ingresos Corrientes de la Nación y que al mismo tiempo garantizara el cumplimiento de las metas de cobertura en los sectores de educación, salud y agua potable y saneamiento básico a través de la creación de una bolsa separada para éste último sector.

En este sentido el Acto Legislativo 04 de 2007 incluyó al sector de Agua Potable y Saneamiento Básico de manera explícita en los componentes del SGP y allanó el camino para la Ley 1176 de 2007 que finalmente dio vida al proceso de certificación.

### **Ley 1176 de 2007**

La Ley 1176 es el génesis de los recursos del SGP para el Sector de Agua Potable y Saneamiento Básico, de allí se desprenden no solo el proceso de Certificación sino también la separación de la bolsa de propósito general y las competencias y los recursos que tienen actualmente las entidades territoriales para dicho sector.

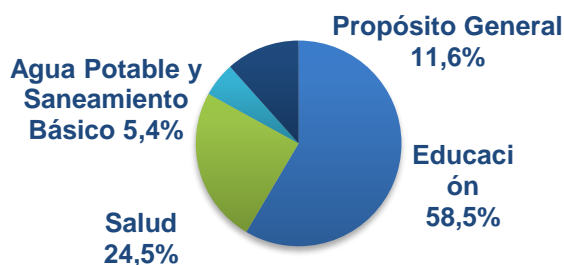
Tal como lo establece la exposición de motivos de la Ley 1176 de 2007, a partir de 2003 los recursos destinados al sector de agua potable y saneamiento básico presentaron incrementos sostenidos, en el periodo 2007 - 2010 se estimó que el SGP para agua potable y saneamiento básico representaría cerca del 35% del total de recursos disponibles para inversión en el sector, convirtiéndose en la fuente más importante de financiación, de esta forma, la adecuada distribución y uso eficiente de dichos recursos era fundamental para el logro de las metas de coberturas a nivel local y regional.

Adicionalmente, de acuerdo con la Ley 715 de 2001, los recursos que los municipios debían invertir en el sector eran un componente de la Participación de Propósito General, y, por lo tanto, se distribuían con los mismos criterios utilizados para la distribución del total del SGP de propósito general. Estos criterios no tenían ningún elemento que tomara en cuenta las necesidades o capacidades sectoriales, por lo que no se lograba una asignación consistente con los requerimientos en agua potable y saneamiento básico, dicha asimetría se evidenciaba en la baja correlación que existía entre la asignación per cápita y las coberturas municipales de acueducto y alcantarillado.

Por estas razones era necesario establecer una distribución que fuera consistente con los rezagos de coberturas para garantizar el logro de las metas locales y regionales, definidas en la exposición de motivos del acto legislativo 04 de 2007 y simultáneamente ayudara a erradicar prácticas que se presentaban comúnmente y se traducían en usos ineficientes de los recursos del SGP.

En este sentido la Ley 1176 de 2007 modificó la conformación del SGP, de la siguiente manera:

**Gráfica 6. Conformación del SGP.**



Fuente: Autor.

Complementariamente, definió las competencias de los departamentos, creó el proceso de Certificación, expuso la distribución territorial de estos recursos, los criterios de distribución, el régimen de transición, la constitución de patrimonios autónomos, y el giro de los recursos.

De esta manera se ha identificado el rastro de las modificaciones normativas de las que ha sido sujeto el proceso de descentralización, específicamente en lo que tiene que ver con los recursos transferidos desde la Nación a las entidades territoriales, dicho recorrido es fundamental para entender de donde surge el proceso de certificación y analizar de mejor manera los resultados que este ha traído, de lo cual nos ocuparemos en los capítulos siguientes.

## **5. PROCESO DE CERTIFICACIÓN DE LOS DISTRITOS Y MUNICIPIOS PARA LA ADMINISTRACIÓN DE LOS RECURSOS DE SGP – APSB**

Para el (Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, 2016) el proceso de Certificación es una medida administrativa creada en la Ley 1176 de 2007, por medio de la cual la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (SSPD) verifica el cumplimiento, por parte de los municipios y distritos, de los requisitos establecidos en el Decreto 1077 de 2015 para mantener la competencia de:

- Administrar los recursos del Sistema General de Participaciones para Agua Potable y Saneamiento Básico SGP - APSB
- Asegurar la prestación de los servicios públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado y aseo

El objeto del proceso de Certificación es evaluar la capacidad del municipio o distrito de asegurar la prestación de los servicios públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado y aseo en su jurisdicción, a partir de una adecuada administración y uso de los recursos del SGP-APSB.

## **5.1. FUNDAMENTO DE LA CERTIFICACIÓN**

El proceso de Certificación tiene su fundamento normativo en el artículo 4º de la Ley 1176, la decisión del Gobierno Nacional en torno a la creación de dicho proceso se sustenta en lo expuesto en la exposición de motivos de dicha Ley. Respecto de la eficiencia del gasto en el sector, el documento estableció la necesidad de adoptar un mecanismo de certificación tal como existe para los sectores de educación y salud, el cual tuviera en cuenta, entre otros, las metodologías tarifarias de la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico (CRA) y la información reportada en el Sistema Único de Información (SUI). En tal sentido, ante la identificación de una gestión sectorial inadecuada, un municipio o distrito se consideraría descertificado y, en consecuencia, los recursos del SGP-APSB serían administrados por el departamento correspondiente. La certificación podría retomarse (y los recursos reasumidos por el municipio) una vez se cumpliera con los requisitos establecidos por la SSPD.

Como se puede observar, el proceso de Certificación fue entendido por el legislador como un mecanismo de control y/o un incentivo para hacer más eficiente el uso de los recursos del SGP-APSB. Allí se presentaron las certificaciones de los sectores de Educación y Salud<sup>6</sup>, como los referentes para el proceso que se implementaría, los cuales poseen tres elementos característicos que presentan diferencias notorias con el Sector de Agua Potable y Saneamiento Básico:

- 1) Todas las Entidades parten descertificadas y adquieren la competencia cuando demuestran el cumplimiento de ciertos requisitos,

---

<sup>6</sup> Ver Decretos 0780 de 2016 (Salud) y 1075 de 2015 (Educación).

2) La entidad encargada de realizar la certificación respectiva es el Ministerio rector de la política sectorial (Ministerio de salud o Ministerio de Educación Nacional según corresponda) y,

3) La certificación les otorga la competencia de administrar una parte específica de los recursos del Sistema General de Participaciones para el Sector.

Estas tres características son disimiles con el proceso de Certificación establecido por la Ley 1176 de 2007; ya que en primer lugar allí se determinó un proceso a la inversa, todas las entidades parten certificadas y pierden dicha condición; en segundo lugar la entidad que realiza la descertificación es la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios<sup>7</sup>, y en tercer lugar al momento de descertificarse pierden la competencia para administrar todos los recursos de la Participación para el sector y ésta competencia pasa a manos del Departamento respectivo, lo que implica la participación de otro actor y ha generado problemas al interior de los Departamentos que han demostrado no estar preparados técnicamente para asumir dichos compromisos:

*“Desde la vigencia 2010, 28 de los 32 departamentos han asumido las atribuciones dadas por la ley de los municipios y distritos descertificados en su territorio. Ciertamente, **la administración de los recursos del SGP-APSB y el aseguramiento de la prestación han generado dificultad en las gobernaciones, las cuales no alcanzan una asunción de competencias de manera integral, especialmente en lo relacionado con trámites presupuestales, financieros, contractuales, contables, y en efecto el mejoramiento de la prestación de los servicios. (Resaltado propio).***

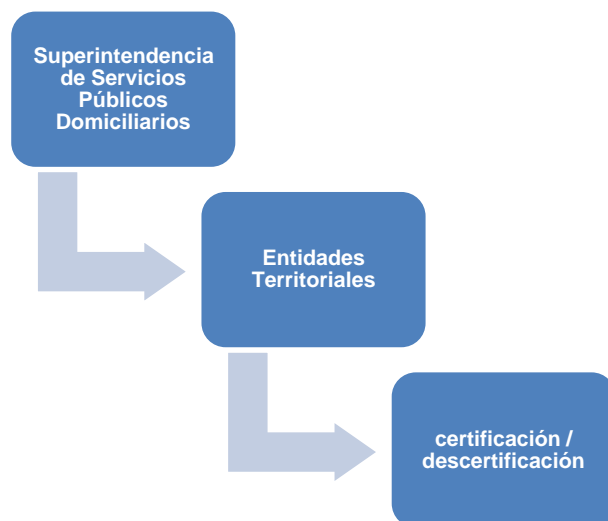
(...). (Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, 2016).

---

<sup>7</sup> Entidad que no tiene competencia sobre las Entidades Territoriales, salvo que sean prestadores directos de alguno de los servicios en cuyo caso se asemejan a las empresas prestadoras. Es importante subrayar que dentro del Decreto 990 de 2002 que especifica las funciones de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, no se encuentran las entidades territoriales dentro de los sujetos de control de dicha entidad, salvo que sea un prestador directo de alguno de los servicios de acueducto, alcantarillado o aseo, caso en que serán tratados como una empresa privada (operador).

## 5.2. PROCESO DE CERTIFICACIÓN

El proceso de certificación propiamente dicho está establecido en el artículo 4º de la Ley 1176 de 2007 y se ilustra en el siguiente esquema:



Adicionalmente se definieron los siguientes aspectos de evaluación:



Al realizar una revisión bibliográfica solo se encontró un documento que trata el tema particular. Siguiendo a (Barrera Ayala, 2009) se explicarán de manera resumida los requisitos del proceso de Certificación y su incidencia en el sector de Agua Potable y Saneamiento Básico.

## 1) Destinación de los recursos de la participación de agua potable y saneamiento básico:

Este requisito se establece por el legislador sustentado en la baja eficiencia de la utilización de los recursos destinados al sector en gran parte de los municipios colombianos, debido a la falta de planeación, la generación de sobrecostos, los procesos judiciales y sus indemnizaciones y la destinación de recursos a otros proyectos que no tienen relación con el sector.

Para solucionar dicho problema el artículo 11 de la ley 1176 de 2007 estableció las actividades elegibles de gasto para asegurar la adecuada prestación de los servicios públicos domiciliarios de Agua Potable y Saneamiento Básico. Al respecto se definieron las siguientes actividades: a) subsidios, b) servicio de la deuda, c) preinversión, d) fortalecimiento institucional, e) sistemas de acueducto y alcantarillado e inversión servicio de aseo, f) programas de macro y micro medición, g) programas de reducción de agua no contabilizada, h) adquisición de equipos, e i) esquemas regionales de prestación de servicios.

De esta manera lo que se pretende con el cumplimiento de este requisito es controlar que no se financien actividades que no son elegibles de gasto con los recursos del Sistema General de Participaciones<sup>8</sup>.

## 2) Creación y funcionamiento del Fondo de Solidaridad y Redistribución del Ingreso (FSRI):

Este criterio se relaciona con el sistema de subsidios que hace parte del régimen tarifario de las Empresas de Servicios Públicos, dichos subsidios son otorgados a las familias y personas de menores ingresos con la finalidad de que puedan pagar las tarifas de los servicios públicos domiciliarios que reciben.

Al respecto, se toman como referencia las definiciones establecidas en el Concepto Unificado No. 24 de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios que permite mayor claridad. Este sostiene lo siguiente:

El esquema de subsidios tiene dos partes básicas: (i) la determinación de sus fuentes de financiación y (ii) la forma como se focalizarán dichos recursos.

---

<sup>8</sup> Sin embargo, la única restricción que se tiene para la destinación de los recursos dentro de las actividades elegibles es el parágrafo 2º del mismo artículo que señala lo siguiente: *De los recursos de la participación para agua potable y saneamiento básico de los municipios clasificados en categorías 2ª, 3ª, 4ª, 5ª y 6ª, deberá destinarse mínimo el quince por ciento (15%) de los mismos a la actividad señalada en el literal a) del presente artículo.* En este sentido los Municipios tienen la potestad de endeudarse con el respaldo de los recursos del SGP – APSB.

Dentro de la libertad que le confirió el artículo 367 de la Constitución Política al legislador para definir el régimen tarifario, y en particular para desarrollar lo relativo a los criterios de solidaridad y redistribución de ingresos, el legislador optó por el instrumento de los Fondos de Solidaridad y Redistribución de Ingresos, como mecanismo legal para que a través de ellos se destinen recursos para otorgar subsidios a los usuarios de los estratos 1, 2 y 3 para que puedan pagar los servicios públicos domiciliarios.

El FSRI es desde un principio, una cuenta dentro del respectivo presupuesto de la entidad a la que pertenece. A través de esta cuenta se contabilizarán todos los recursos que, en virtud de la decisión de la administración territorial correspondiente, se destinen para otorgar estos subsidios.

De esta manera a través de este criterio se intenta controlar el uso adecuado de los recursos de subsidios y el cumplimiento del mandato legal de otorgar recursos a los usuarios más pobres para que puedan pagar las tarifas de los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo que reciben.

### 3) Aplicación de la estratificación socioeconómica:

El lugar donde se reside no es solo un espacio para habitar o descansar, es un modo de hábitat que está dotado de ciertas características en su interior, y su entorno está caracterizado por varios aspectos, que buscan mejorar la calidad de vida de sus habitantes. Estas características pueden variar y es por ello que un sector se puede clasificar de acuerdo a sus particularidades.

El estrato es un indicador que se construye sobre las características físicas de las viviendas, su entorno y su capacidad productiva potencial, que busca clasificar estas viviendas de acuerdo a una realidad concreta. La estratificación tiene como propósito realizar investigación social, económica y urbanística con el fin de formular políticas sociales y dar una mejor aplicación a los subsidios y al cálculo del impuesto predial.

Por lo tanto, la estratificación es un estudio técnico orientado a clasificar un universo en distintos grupos socioeconómicos o estratos. El Estado colombiano, en busca de la redistribución de los ingresos y partiendo de los principios de solidaridad y equidad, fijó la estratificación como instrumento evaluador de la realidad socioeconómica de las viviendas. Con este instrumento de gestión, se pueden asignar los subsidios a los más necesitados, quienes no pueden cubrir la tarifa plena de los servicios públicos domiciliarios y, al mismo tiempo, establece aportes o contribuciones a las personas con más altos niveles de ingresos.

En este sentido, se estableció la estratificación en todos los municipios, como uno de los requisitos más importantes; ya que sin ella, no sería posible establecer criterios de distribución del ingreso, ni establecer una metodología de equilibrio entre subsidio y demanda<sup>9</sup>.

#### 4) Aplicación de la metodología de equilibrio entre subsidios y contribuciones:

Las tarifas de los servicios públicos domiciliarios de Acueducto, Alcantarillado y Aseo presentan un esquema de subsidios cruzados en el cual los usuarios de estratos 1, 2 y 3 reciben un subsidio en la tarifa, de acuerdo a los porcentajes que determina la ley, mientras los de los estratos 5 y 6 y aquellos usuarios clasificados como comerciales e industriales reciben el cobro de un sobre precio que contribuye a financiar los subsidios de los estratos subsidiables.

Tal como lo estableció el Artículo 2º del Decreto 1013 de 2005 la metodología deberá llevarse a cabo cada año para asegurar que para cada uno de los servicios, el monto total de las diferentes clases de contribuciones sea suficiente para cubrir el monto total de los subsidios que se otorguen en cada Municipio o Distrito por parte del respectivo concejo municipal o distrital, según sea el caso, y se mantenga el equilibrio.

Dicha metodología requiere de la realización de 5 pasos fundamentales: 1) los prestadores presentan una estimación del monto total de los recursos potenciales a recaudar por concepto de aportes solidarios; 2) los prestadores estiman los montos totales correspondientes a la suma de los subsidios necesarios a otorgar, 3) con la información obtenida en los numerales anteriores, los prestadores, establecen el valor de la diferencia entre el monto total de subsidios y la suma de los aportes solidarios, y ese resultado representa el monto total de los recursos necesarios para obtener el equilibrio, 4) con base en el resultado anterior, los prestadores presentan la solicitud del monto requerido para cada servicio al alcalde, y 5) con la(s) solicitud(es) o solicitudes del numeral anterior, el Municipio prepara un proyecto consolidado sobre el particular para ser presentado a discusión y aprobación del concejo municipal o distrital.

Adicionalmente a los criterios señalados anteriormente, la Ley 1176 de 2007 estableció algunas obligaciones adicionales para las Entidades Territoriales que sean prestadoras directas de alguno de los tres servicios. En este sentido es necesario clarificar qué es un prestador directo, antes de entrar en materia con los

---

<sup>9</sup> A pesar de que desborda el tema de este documento es necesario señalar la impertinencia de los estratos socioeconómicos para diferenciar hogares de altos y bajos ingresos (tema fundamental para la efectividad de los subsidios cruzados).



criterios adicionales. Sobre el particular, el Artículo 6º de la Ley 142 de 1994 identificó que los municipios prestarán directamente los servicios públicos de su competencia, cuando las características técnicas y económicas del servicio, y las conveniencias generales lo permitan y aconsejen, lo cual se entenderá que ocurre en los siguientes casos:

- Cuando ninguna empresa está interesada en prestar el servicio ante invitación pública.
- Cuando ninguna entidad pública responda a la invitación hecha para organizar una empresa.
- Cuando el costo de prestar el servicio directamente (previo estudio SSPD) sea inferior al de la empresa interesada en prestarlo.

Así las cosas, la prestación directa es un caso excepcional, en el cual no se presentaron empresas interesadas en la prestación de los servicios en un Municipio y/o las condiciones técnicas se prestan para que la administración Municipal en virtud de su función de garantizar la prestación de los servicios en su territorio la realice directamente<sup>10</sup>.

Para los prestadores directos, los requisitos adicionales son los siguientes:

5) Cumplimiento de lo establecido en el artículo 6º de la Ley 142 de 1994:

Dicho requisito es entendido como el cumplimiento del proceso de transformación empresarial entendido como el mecanismo de modernización y mejoramiento que debieron ejecutar las entidades prestadoras de los servicios públicos a finales del siglo XX en Colombia (Barrera Ayala, 2009). Sin embargo, dicha interpretación dista notablemente del texto establecido en la Ley 1176 de 2007, el cual lo que pretende es que se surtan las invitaciones a las que hace referencia el artículo 6º de la Ley 142 de 1994 o se tenga el estudio aprobado por la Superintendencia que avale la prestación directa del Municipio como la mejor opción.

6) Implementación y aplicación de las metodologías tarifarias expedidas por la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico (CRA):

La implementación y aplicación de las metodologías tarifarias resulta fundamental para la certificación en agua potable y saneamiento básico, en la medida en que los

---

<sup>10</sup> Este fenómeno alcanza grandes proporciones, ya que a agosto de 2016 el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio maneja una base de datos de 412 municipios que sostienen dicha condición (el 37,4% del total de los Municipios del país).

municipios normalizan y regulan la prestación del servicio público que se hace llegar a los hogares de los usuarios. Adicionalmente, las tarifas deben garantizar la prestación del servicio a la población actual y futura, deben contribuir a la eficiencia en la administración del servicio, evitar el abuso de la posición dominante y contribuir al logro de un servicio de calidad.

La prestación del servicio público de acueducto, alcantarillado y aseo requiere de la supervisión por parte de una autoridad competente, que impida abusos por parte de aquellas personas con posición privilegiada, dicha.

En Colombia, la entidad creada para la supervisión de que los prestadores de servicios públicos domiciliarios cumplan con los principios, reglas y deberes expresados en las normas es la CRA. Dentro de sus funciones debe establecer las fórmulas de fijación de tarifas y señalar criterios sobre abuso de posición dominante y protección de los derechos de los usuarios.

La tarifa es el precio que cobra la empresa al usuario por la prestación del servicio público domiciliario y se calcula según las variables de las fórmulas que afectan la fijación de la tarifa, dentro de la que se incluyen entre otros, el cargo fijo, el cargo por unidad de consumo y los costos de conexión inicial.

#### 7) Reporte de información al Sistema Único de Información de Servicios Públicos (SUI):

El SUI es un sistema que pretendía unificar y consolidar la información proveniente de los prestadores de servicios públicos domiciliarios, para eliminar diferencias de información y duplicidad de esfuerzos. Esta herramienta debía ser de gran utilidad para la toma de decisiones en la prestación de servicios públicos, en el sentido de garantizar la consecución de datos completos, confiables y oportunos que se ponen a disposición de las autoridades locales. El SUI se adscribió a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios para su administración, mantenimiento y operación<sup>11</sup>.

#### 8) Cumplimiento de las normas de calidad del agua para el consumo humano:

El agua apta para el consumo humano debe cumplir con características químicas, físicas y microbiológicas que deben encontrarse dentro de unos valores máximos permitidos. La forma de regular ese cumplimiento en Colombia es a través del “*Sistema para la Protección y Control de la Calidad del Agua para Consumo*

---

<sup>11</sup> En la práctica los resultados del reporte no son los mejores, sin embargo, este tema no hace parte del presente documento.

*Humano*” establecido por el Ministerio de Protección Social para monitorear, prevenir y controlar los riesgos para la salud humana causados por su consumo.

Corresponde a la entidad territorial cumplir o hacer que, los prestadores del servicio público del agua, cumplan con las normas que regulan el tema de agua apta para el consumo humano y así solicitar a la autoridad sanitaria competente expedir un acto administrativo que acredite el cumplimiento de los criterios de calidad del agua potable para la bebida directa, la preparación de alimentos o la higiene personal de la ciudadanía y, así, mejorar la calidad de vida de los habitantes del municipio.

De esta manera se pueden resumir los criterios que determinó la Ley 1176 de 2007 para la certificación de los Municipios, esta a su vez estableció los efectos de descertificarse y los plazos para la certificación, que se describen a continuación.

### **5.3. EFECTOS DE LA DESCERTIFICACIÓN**

El artículo 5º de la Ley 1176 de 2007 estableció los efectos de la descertificación. En la práctica un municipio o distrito que sea descertificado no podrá administrar los recursos de SGP-APSB, ni realizar nuevos compromisos con cargo a los mismos, en tal caso, sería el departamento correspondiente el que asumiría la administración y ejecución de dichos recursos de manera temporal.

Un municipio o distrito es descertificado por la SSPD cuando no logra acreditar el cumplimiento de todos o alguno de los requisitos establecidos en el proceso de certificación. Este resultado es notificado mediante acto administrativo al municipio o distrito y una vez en firme<sup>12</sup>, este pierde la competencia para i) administrar los recursos del SGP-APSB y ii) asegurar la prestación de los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo.

Lo anterior, hasta que culmine el siguiente proceso de certificación, se expida y quede en firme el acto administrativo que resuelve certificar nuevamente a la entidad territorial.

El acto administrativo expedido por la SSPD que resuelve el proceso de certificación cobra firmeza en los siguientes casos:

---

<sup>12</sup> Proceso que en algunos casos ha tardado más de dos años.

- Cuando contra aquel no proceda ningún recurso, desde el día siguiente al de su notificación, comunicación o publicación según el caso.
- Desde el día siguiente a la publicación, comunicación o notificación de la decisión sobre el recurso interpuesto.
- Desde el día siguiente al del vencimiento del término para interponer el recurso, si este no fue interpuesto, o se hubiere renunciado expresamente a aquel.
- Desde el día siguiente al de la notificación de la aceptación del desistimiento del recurso.

En este sentido la descertificación le quita las competencias que el artículo 5º de la Ley 142 de 1994 estableció para los municipios y se las traslada temporalmente al respectivo departamento, el cual debe cumplir con las funciones y competencias del municipio. En la mayoría de los casos esta situación ha generado graves problemas de ejecución a los departamentos pues no cuentan con el personal para realizar las funciones recibidas y como lo describe el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio (2016), desde la vigencia 2010, 28 de los 32 departamentos han asumido las atribuciones dadas por la ley de los municipios y distritos descertificados en su territorio.

Ciertamente, la administración de los recursos del SGP-APSB y el aseguramiento de la prestación han generado dificultad en las gobernaciones, las cuales no alcanzan una asunción de competencias de manera integral, especialmente en lo relacionado con trámites presupuestales, financieros, contractuales, contables, y en efecto el mejoramiento de la prestación de los servicios.

#### **5.4. DECRETOS REGLAMENTARIOS**

La reglamentación del proceso de certificación se ha dado a través de algunos Decretos reglamentarios que han aterrizado la aplicación del proceso a la realidad de cada vigencia de certificación.

##### **Decreto 1477 de 2009**

En este sentido, el primero de ellos fue el Decreto 1477 del 29 de abril de 2009, del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, por el cual se realizó la primera reglamentación del proceso de certificación. Allí se definieron los requisitos

para el primer proceso de certificación (2009) y los requisitos que se aplicarían para el proceso de certificación anual que se desarrollaría de allí en adelante.

Para el proceso de certificación definió los siguientes criterios generales como se muestra en la gráfica 8:

**Gráfica 7. Criterios Generales Decreto 1477 de 2009.**

<b>DestiNación Recursos SGP - APSB</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ejecución Presupuestal 2008 <math>\geq</math> CONPES</li> <li>• Reporte SUI incorporación presupuesto 2009</li> </ul>
<b>FSRI</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reporte SUI acto creación FSRI</li> </ul>
<b>Estratificación</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reporte SUI Decreto adopción estratificación</li> </ul>
<b>Equilibrio subsidios y contribuciones</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reporte SUI prestadores zona urbana 2008</li> <li>• Reporte SUI usuarios 2008</li> </ul>

Fuente: Autor.

Adicionalmente determinó los siguientes requisitos adicionales para prestadores directos de categorías 1, 2 y 3 como se ve en la gráfica 9:

**Gráfica 8. Criterios adicionales prestadores directos 1, 2 y 3.**

<b>Artículo 6° Ley 142 de 1994</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reporte SUI agotamiento artículo 6°</li> </ul>
<b>Metodología tarifaria</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reporte SUI aplicación metodología tarifaria</li> </ul>
<b>Reporte SUI</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reporte SUI 100% información financiera 2008</li> <li>• Reporte SUI 80% información total 2008</li> </ul>
<b>Calidad del agua</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reporte SUI concepto sanitario favorable</li> </ul>

Fuente: Autor.

Finalmente determinó los siguientes requisitos adicionales para prestadores directos de categorías 4, 5 y 6 conforme con la gráfica 10:

**Gráfica 9. Criterios adicionales prestadores directos 4, 5 y 6.**

<b>Artículo 6° Ley 142 de 1994</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Separación contabilidad del Municipio</li> <li>• Contabilidad independiente para cada servicio</li> <li>• Reporte SUI información contable</li> </ul>
<b>Reporte SUI</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reporte SUI 100% información financiera, tarifas aplicadas y facturación 2008</li> <li>• Reporte SUI 50% información total 2008</li> </ul>
<b>Calidad del agua</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reporte SUI acta de concertación de puntos y lugares de muestreo</li> </ul>

Fuente: Autor.

En materia de plazos estableció el 27 de junio de 2009 (o 27 de junio de 2010 para las entidades territoriales que demostraran a la SSPD que por circunstancias no imputables a la administración municipal presentaron problemas para evidenciar el cumplimiento) como fecha para acreditar el cumplimiento de los anteriores indicadores.

Se establece también que a partir de 2011 todos los municipios y distritos se someterán al proceso anual de certificación, para el cual se definieron los criterios de la gráfica 11:

**Gráfica 10. Criterios Proceso anual de Certificación.**

<b>DestiNación Recursos SGP - APSB</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reporte SUI ejecución presupuestal y contratos</li> </ul>
<b>FSRI</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reporte SUI acto creación FSRI</li> <li>• Reporte SUI convenios de transferencia</li> </ul>
<b>Estratificación</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reporte SUI Decreto adopción estratificación</li> <li>• Reporte SUI asigNación estratos de cada inmueble</li> </ul>
<b>Equilibrio subsidios y contribuciones</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reporte SUI metodología Decreto 1013 de 2005</li> <li>• Aplicación metodología Decreto 1013 de 2005</li> </ul>

Fuente: Autor.

Adicionalmente determinó los requisitos adicionales para prestadores directos de categorías 1, 2 y 3 tal como se ve en la gráfica 12:

**Gráfica 11. Criterios Prestadores Directos 1, 2 y 3.**

<b>Artículo 6º Ley 142 de 1994</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reporte SUI agotamiento artículo 6º</li> <li>• Separación contabilidad del Municipio</li> <li>• Contabilidad independiente PUC</li> <li>• Reporte SUI información contable</li> </ul>
<b>Metodología tarifaria</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reporte SUI aplicación metodología tarifaria acueducto, alcantarillado y aseo</li> </ul>
<b>Reporte SUI</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reporte SUI 100% información financiera, tarifas y facturación</li> <li>• Reporte SUI 90% información total</li> </ul>
<b>Calidad del agua</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reporte SUI concepto sanitario favorable</li> </ul>

Fuente: Autor.

Complementariamente determinó los requisitos adicionales para prestadores directos de categorías 4, 5 y 6 de la gráfica 13:

**Gráfica 12. Criterios Prestadores Directos 4, 5 y 6.**

Artículo 6º Ley 142 de 1994	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reporte SUI agotamiento artículo 6º</li> <li>• Separación contabilidad del Municipio</li> <li>• Contabilidad independiente PUC</li> <li>• Reporte SUI información contable</li> </ul>
Metodología tarifaria	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reporte SUI aplicación metodología tarifaria acueducto, alcantarillado y aseo</li> </ul>
Reporte SUI	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reporte SUI 100% información financiera, tarifas y facturación</li> <li>• Reporte SUI 90% información total</li> </ul>
Calidad del agua	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reporte SUI concepto sanitario favorable</li> </ul>

Fuente: Autor.

Finalmente determinó que la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, mediante acto administrativo del Superintendente o de quien éste delegue para tal efecto, expediría los resultados del proceso de certificación a más tardar el último día hábil de octubre del año 2009, y para aquellos municipios o distritos que cuenten con un año adicional de acuerdo con lo previsto en el artículo anterior, a más tardar el último día hábil de octubre del año 2010.

### **Decreto 2323 de 2009**

Agrega el reporte al Formulario Único Territorial (FUT) de la ejecución presupuestal de la vigencia 2008 a los requisitos generales.

### **Decreto 4193 de 2009**

Amplió el plazo para la expedición de los resultados del proceso de certificación hasta el 15 de diciembre de 2009.

### **Decreto 0938 de 2011**

En primer lugar, este Decreto modifica el plazo para la publicación de los resultados del proceso de certificación hasta el último día hábil del mes de diciembre de cada vigencia.

En segundo lugar, incluye al FUT como el formato en el cual se debe reportar la ejecución presupuestal del Municipio para efectos de acreditar el cumplimiento de los requisitos que la exigen.

Y finalmente, establece en su artículo 5º lo siguiente:

*Artículo 5°. La Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios mantendrá el resultado del proceso de certificación llevado a cabo respecto de la vigencia 2009, suspendiendo el proceso de certificación en lo que respecta a la vigencia 2010, para los municipios o distritos reportados oficialmente a la Dirección de Gestión de Riesgo del Ministerio del Interior y de Justicia, en el Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres, como afectados por el fenómeno de La Niña 2010-2011.*

*No estarán cobijados por lo dispuesto en el inciso anterior aquellos municipios y distritos que no estén incluidos en el listado oficial, no obstante, manifiesten a la Superintendencia encontrarse en situación de desastre”.*

Este fue el primer esguince que se le realizó al proceso de certificación y se produjo para no tener que lidiar con una gran cantidad de Municipios que no cumplían los requisitos de certificación y que pasarían a manos de los Departamentos para la administración de los recursos.

## **Decreto 1629 de 2012**

Este Decreto reglamentó los criterios para el proceso de certificación de las vigencias 2011, 2012 y 2013 de la siguiente manera:

- ✓ Criterios generales para categorías 1, 2, 3 y especial. Para los procesos de certificación anual que se adelantarán respecto de las vigencias 2011, 2012 y 2013, los municipios y distritos del país de categorías 1, 2, 3 y especial, de acuerdo con los aspectos previstos en el artículo 4° de la Ley 1176 de 2007 y los requisitos establecidos en el artículo 9° del Decreto 1040 de 2012, deberán acreditar el cumplimiento de los criterios establecidos en la tabla 1:

**Tabla 1. Criterios Certificación Decreto 1629 de 2012.**

<b>Aspecto</b>	<b>Vigencia 2011</b>	<b>Vigencia 2012</b>	<b>Vigencia 2013</b>
<b>Destinación Recursos SGP - APSB</b>	Reporte FUT Ejecución de Ingresos y Gastos 2011	Reporte FUT información presupuestal y financiera 2012	Reporte FUT información presupuestal y financiera 2013
<b>Fondo de Solidaridad y Redistribución del Ingreso</b>	Reporte SUI acto de creación FSRI. Reporte SUI convenios de transferencia 2011	Reporte SUI acto de creación FSRI. Reporte SUI convenios de transferencia 2012	Reporte SUI acto de creación FSRI. Reporte SUI convenios de transferencia 2013
<b>Estratificación Socioeconómica</b>	Reporte SUI decreto estratificación urbana. Reporte SUI de cada inmueble y su estrato 2011.	Reporte SUI decreto estratificación urbana. Reporte SUI de cada inmueble y su estrato conforme decreto 2012.	Reporte SUI decreto estratificación urbana. Reporte SUI de cada inmueble y su estrato conforme decreto 2013.
<b>Metodología de Equilibrio de Subsidios y Contribuciones</b>	Reporte SUI Acuerdo de porcentajes de subsidios y contribuciones 2011 o 2012	Reporte SUI Acuerdo de porcentajes de subsidios y contribuciones 2012.	Reporte SUI Acuerdo de porcentajes de subsidios y contribuciones 2013.



		Reporte SUI aplicación metodología Equilibrio Decreto 1013 de 2005	Reporte SUI aplicación metodología Equilibrio Decreto 1013 de 2005
--	--	--	--

Fuente: Autor.

- ✓ Criterios generales para categorías 4, 5 y 6. Para los procesos de certificación anual que se adelantarán respecto de las vigencias 2011, 2012 y 2013, los municipios del país de categorías 4, 5 y 6, de acuerdo con los aspectos previstos en el artículo 4° de la Ley 1176 de 2007 y los requisitos establecidos en el artículo 9° del Decreto 1040 de 2012, deberán acreditar el cumplimiento de los criterios de la tabla 2:

**Tabla 2. Criterios categorías 4, 5 y 6.**

Aspecto	Vigencia 2011	Vigencia 2012	Vigencia 2013
<b>Destinación Recursos SGP - APSB</b>	Reporte FUT Ejecución de Ingresos y Gastos 2011	Reporte FUT información presupuestal y financiera 2012	Reporte FUT información presupuestal y financiera 2013
<b>Fondo de Solidaridad y Redistribución del Ingreso</b>	Reporte SUI acto de creación FSRI. Reporte SUI convenios de transferencia 2011	Reporte SUI acto de creación FSRI. Reporte SUI convenios de transferencia 2012	Reporte SUI acto de creación FSRI. Reporte SUI convenios de transferencia 2013
<b>Estratificación Socioeconómica</b>	Reporte SUI decreto estratificación urbana. Reporte SUI de cada inmueble y su estrato 2011.	Reporte SUI decreto estratificación urbana. Reporte SUI de cada inmueble y su estrato conforme decreto 2012.	Reporte SUI decreto estratificación urbana. Reporte SUI de cada inmueble y su estrato conforme decreto 2013.
<b>Metodología de Equilibrio de Subsidios y Contribuciones</b>	Reporte SUI Acuerdo de porcentajes de subsidios y contribuciones 2011 o 2012 o la certificación de los pagos de subsidios	Reporte SUI Acuerdo de porcentajes de subsidios y contribuciones 2012. Reporte SUI aplicación metodología Equilibrio Decreto 1013 de 2005	Reporte SUI Acuerdo de porcentajes de subsidios y contribuciones 2013. Reporte SUI aplicación metodología Equilibrio Decreto 1013 de 2005

Fuente: Autor.

- ✓ Criterios adicionales para prestadores directos de categorías 1, 2, 3 y especial. Para los procesos de certificación anual que se adelantarán respecto de las vigencias 2011, 2012 y 2013, los municipios y distritos del país de categorías 1, 2, 3 y especial que tuvieran la condición de prestadores directos de los servicios públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado y/o aseo, de acuerdo con los aspectos previstos en el artículo 4° de la Ley 1176 de 2007 y los requisitos establecidos en el artículo 10° del Decreto 1040 de 2012, deberán acreditar el cumplimiento de los criterios de la tabla 3:

**Tabla 3. Criterios Prestadores Directos categorías 1, 2 y 3.**

Aspecto	Vigencia 2011	Vigencia 2012	Vigencia 2013
<b>Agotamiento Artículo 6° de la Ley 142 de 1994</b>	Reporte SUI agotamiento artículo 6° de la Ley 142 de 1994 (Invitación pública, publicación de las invitaciones realizadas, certificación	Reporte SUI agotamiento artículo 6° de la Ley 142 de 1994 (Invitación pública, publicación de las invitaciones realizadas, certificación	Reporte SUI agotamiento artículo 6° de la Ley 142 de 1994 (Invitación pública, publicación de las invitaciones realizadas, certificación

	de que nadie se presentó). Separación contable del Municipio. Contabilidad independiente por cada servicio.	de que nadie se presentó). Separación contable del Municipio. Contabilidad independiente por cada servicio.	de que nadie se presentó). Separación contable del Municipio. Contabilidad independiente por cada servicio.
<b>Implementación Metodología Tarifaria</b>	Reporte SUI aplicación metodología tarifaria de Acueducto, Alcantarillado y Aseo	Reporte SUI aplicación metodología tarifaria de Acueducto, Alcantarillado y Aseo	Reporte SUI aplicación metodología tarifaria de Acueducto, Alcantarillado y Aseo
<b>Reporte Información SUI</b>	Cumplimiento del 100% de la obligación de reportar la información financiera, tarifas aplicadas y la facturación al SUI. Cumplimiento mayor al 70% de la obligación de reportar al SUI la información diferente a la financiera, tarifas y facturación.	Cumplimiento del 100% de la obligación de reportar la información financiera, tarifas aplicadas y la facturación al SUI. Cumplimiento mayor al 80% de la obligación de reportar al SUI la información diferente a la financiera, tarifas y facturación.	Cumplimiento del 100% de la obligación de reportar la información financiera, tarifas aplicadas y la facturación al SUI. Cumplimiento mayor al 90% de la obligación de reportar al SUI la información diferente a la financiera, tarifas y facturación.
<b>Calidad de Agua</b>	Reporte al SUI de la actualización del Acta de concertación de puntos y lugares de muestreo del año 2011	Reporte al SUI de la actualización del Acta de concertación de puntos y lugares de muestreo del año 2012. Reporte al SUI del Acta final de recibo a conformidad de los puntos de muestreo de la calidad de agua para consumo humano.	Certificación sanitaria de la calidad del agua "apta para consumo humano" expedida por la Autoridad Sanitaria correspondiente

Fuente: Autor.

- ✓ Criterios adicionales para prestadores directos de categorías 4, 5 y 6. Para los procesos de certificación anual que se adelantarán respecto de las vigencias 2011, 2012 y 2013, los municipios del país de categorías 4, 5 y 6 que tuvieran la condición de prestadores directos de los servicios públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado y/o aseo, de acuerdo con los aspectos previstos en el artículo 4° de la Ley 1176 de 2007 y los requisitos establecidos en el artículo 10 del Decreto 1040 de 2012, deberán acreditar el cumplimiento de los criterios señalados en la tabla 4:

**Tabla 4. Criterios Prestadores Directos categorías 4, 5 y 6.**

Aspecto	Vigencia 2011	Vigencia 2012	Vigencia 2013
<b>Agotamiento Artículo 6° de la Ley 142 de 1994</b>	Reporte SUI agotamiento artículo 6° de la Ley 142 de 1994 (Invitación pública, publicación de las invitaciones realizadas, certificación de que nadie se presentó).	Reporte SUI agotamiento artículo 6° de la Ley 142 de 1994 (Invitación pública, publicación de las invitaciones realizadas, certificación de que nadie se presentó).	Reporte SUI agotamiento artículo 6° de la Ley 142 de 1994 (Invitación pública, publicación de las invitaciones realizadas, certificación de que nadie se presentó).

		Separación contable del Municipio.	Separación contable del Municipio. Contabilidad independiente por cada servicio.
<b>Implementación Metodología Tarifaria</b>	Reporte al SUI del formato ACTO DE APROBACIÓN DE TARIFAS. En caso de no poder acreditar el criterio de la forma descrita, podrá: Reporte de un documento que soporte el giro de subsidios para el servicio prestado directamente	Reporte al SUI en los formatos y/o formularios establecidos para tal fin, de las tarifas aplicadas en los servicios prestados durante la vigencia a certificar	Reporte SUI aplicación metodología tarifaria de Acueducto, Alcantarillado y Aseo
<b>Reporte Información SUI</b>	Inscripción en el Registro Único de Prestadores – RUPS – administrado por la SSPD	Cumplimiento del 50% de la obligación de reportar tarifas aplicadas y la facturación al SUI de la vigencia a certificar	Cumplimiento del 100% de la obligación de reportar tarifas aplicadas, facturación y Plan único de cuentas PUC, al SUI de la vigencia a certificar
<b>Calidad de Agua</b>	Acta de concertación de puntos y lugares de muestreo. Reportar al SUI la carta de intención suscrita por el municipio prestador directo y dirigida a la autoridad sanitaria competente, que contenga la solicitud de concertación de lugares y puntos de muestreo para el control y vigilancia de la calidad del agua para el consumo humano en la red de distribución.	Reporte al SUI de la actualización del Acta de concertación de puntos y lugares de muestreo del año 2012. Reporte al SUI del Acta final de recibo a conformidad de los puntos de muestreo de la calidad de agua para consumo humano.	Reporte al SUI de la actualización del Acta de concertación de puntos y lugares de muestreo del año 2012. Reporte al SUI del Acta final de recibo a conformidad de los puntos de muestreo de la calidad de agua para consumo humano.

Fuente: Autor.

Finalmente se expidieron los Decretos 1040 de 2012, 1484 de 2014, 1077 de 2015 en los cuales se compilaron todas las normas del Sector pero que no generaron ningún cambio respecto al tema de la Certificación.

De esta manera queda claramente descrito el proceso normativo que se ha desarrollado para la creación y ejecución del proceso de Certificación, aunque los efectos generados están definidos de manera explícita en la normatividad, es importante para el propósito de este documento evaluar los resultados desde dos perspectivas fundamentales que pueden contribuir a responder las preguntas orientadoras de esta investigación.

## 6. ¿LA DESCERTIFICACIÓN AFECTA LA AUTONOMÍA TERRITORIAL?

En primer lugar y teniendo en cuenta lo desarrollado en el capítulo 2, en el cual con el análisis de la jurisprudencia se pudo evidenciar que por la naturaleza de los recursos del Sistema General de Participaciones (fuente exógena) la injerencia del Gobierno Nacional generada por la descertificación de la Entidad Territorial no se puede considerar una vulneración a la autonomía territorial, es conducente realizar un pequeño ejercicio de revisión a los derechos fundamentales otorgados a las Entidades Territoriales en materia de autonomía para poder identificar si existe afectación.

El contenido de la autonomía territorial se desagregó en el artículo 287 de la Constitución Política de Colombia de 1991, de la siguiente manera:

*Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, y dentro de los límites de la Constitución y la ley. En tal virtud tendrán los siguientes derechos: 1. Gobernarse por autoridades propias. 2. Ejercer las competencias que les correspondan. 3. Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones. 4. Participar en las rentas nacionales.*

Analizando los 4 derechos fundamentales anteriores se puede afirmar que, aunque no existe vulneración de la autonomía territorial sí existe una clara afectación de las cualidades que posee la Entidad Territorial para la gestión de sus intereses. Para clarificar dicha aseveración, a continuación, se revisan cada uno de los puntos.

### **Gobernarse por autoridades propias**

A pesar de que es un ejercicio temporal y está condicionado a la recuperación de la certificación, en el momento en que esta se pierde, la Entidad Territorial queda sujeta al Gobierno de una Entidad que se encuentra en un nivel de Gobierno superior (Gobernación) y que se puede considerar como autoridad ajena, perdiendo temporalmente el ejercicio del derecho propio.

### **Ejercer las competencias que le correspondan**

En el artículo 5º de la Ley 1176 de 2007 (tal como se expuso anteriormente), se establece explícitamente que en el evento de la descertificación los recursos serán administrados por el respectivo departamento, el cual asumirá la competencia en cuanto a asegurar la prestación de los servicios públicos de agua potable y

saneamiento básico en la zona urbana y rural, conforme con lo dispuesto por el artículo 5° de la Ley 142 de 1994.

De esta manera, es indiscutible como las Entidades Territoriales pierden la capacidad de ejercer una competencia que les corresponde (asegurar la prestación los servicios públicos de agua potable y saneamiento básico), generando entre otros efectos que los Departamentos que asumieron las competencias no hayan mejorado la prestación de dichos servicios<sup>13</sup>.

### **Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones**

Teniendo en cuenta el mismo artículo reseñado anteriormente (artículo 5° de la Ley 1176 de 2007) los distritos y municipios que sean descertificados no podrán administrar los recursos de la participación para agua potable y saneamiento básico del Sistema General de Participaciones, ni tampoco realizar nuevos compromisos con cargo a los mismos, a partir de la fecha de la descertificación, lo que configura un detrimento evidente de una parte del derecho adquirido (administrar los recursos).

### **Participar en las rentas nacionales**

En este aspecto particular podría afirmarse que no existe una merma en el derecho a participar en las rentas nacionales, ya que, aunque temporalmente se pierde la administración de los recursos de la participación de Agua Potable y Saneamiento Básico del Sistema General de Participaciones no se pierde el derecho a participar en las rentas nacionales ni el acceso a dichos recursos.

Así, y aunado a las dificultades presentadas en las Alcaldías de las Entidades Territoriales descertificadas y las Gobernaciones de los Departamentos a los que pertenecen<sup>14</sup> en el manejo administrativo, financiero y sectorial de los recursos de la participación de Agua Potable y Saneamiento Básico del Sistema General de Participaciones, resulta evidente la afectación que el proceso de certificación ha generado en la autonomía de los territorios involucrados.

---

<sup>13</sup> Esto se demuestra en el siguiente capítulo.

<sup>14</sup> Las cuales se pueden evidenciar en la calificación del riesgo que el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio otorga a los Departamentos en el manejo de los recursos de los Municipios descertificados en sus “Informes Nacionales de Monitoreo al uso y ejecución de los recursos del Sistema General de Participaciones para Agua Potable y Saneamiento Básico” disponibles en la dirección <http://www.minvivienda.gov.co/viceministerios/viceministerio-de-agua/monitoreo-a-los-recursos-del-sgp-apsb/informes-de-monitoreo-sgp>.

De esta manera se da por terminada la primera parte de este documento en la cual se estableció a partir de una revisión jurisprudencial y normativa extensa el andamiaje histórico que desencadenó en la creación de la participación de SGP - APSB y la posterior creación de un proceso de Certificación que permitiera al Gobierno Nacional un mecanismo de control y evaluación de la competencia otorgada en materia de aseguramiento en la prestación de los servicios públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado y aseo a las jurisdicciones municipales.

Como se pudo observar en los capítulos anteriores las leyes creadas estaban encaminadas a atender un servicio fundamental para el desarrollo de cualquier sociedad (garantizar el acceso a agua potable y saneamiento básico), con la cesión de la competencia a los entes municipales se entendió de manera implícita que el conocimiento de las particularidades de cada jurisdicción haría que se suministrara un servicio en mejores condiciones que si se aplicaba un modelo único desde el sector central y el efecto sobre los indicadores de prestación debería ser positivo. Adicionalmente con el efecto de la descertificación se pensó que, si los Municipios estaban haciendo mal su tarea, las Gobernaciones la podían hacer mejor y el efecto en los indicadores de prestación sería beneficioso para todos los ciudadanos de las localidades afectadas.

No obstante, hasta la fecha no se ha ideado un ejercicio que mida los efectos cuantitativos del proceso de Certificación y que verifique en la práctica que ha pasado con la efectiva prestación de los servicios en la Entidades Territoriales que han sido descertificadas y que han perdido su competencia respecto de la provisión de los servicios.

Para efectos de responder la segunda pregunta orientadora de esta investigación, a continuación, se desarrolla un ejercicio cuantitativo que contribuye a la verificación de los resultados de la prestación de los servicios en los territorios donde se aplicó la descertificación y los recursos fueron administrados por las gobernaciones correspondientes.

## **7. EFECTOS DEL PROCESO DE CERTIFICACIÓN SOBRE LA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS DE ACUEDUCTO, ALCANTARILLADO Y ASEO. EVIDENCIA EMPÍRICA PARA UNA MUESTRA DE MUNICIPIOS.**

### **Objetivo**

Cuando se piensa en la provisión de servicios públicos domiciliarios los primeros indicadores que vienen a la mente son los que permiten evaluar las tres condiciones fundamentales de la prestación de cualquier servicio (la cobertura, la calidad y la continuidad), a través de estos tres elementos es que se puede evidenciar de manera inequívoca y efectiva el efecto (positivo o negativo) que genera alguna modificación o la introducción de una nueva variable en la ejecución de la política pública.

Más allá de los elementos descritos en los capítulos anteriores, cabe preguntarse cuál es el efecto deseado de la política de descentralización fiscal y del proceso de Certificación. Sin duda la respuesta tiene que estar encaminada a entender como el fin último de la inversión social la adecuada y cualificada provisión de los servicios a cada uno de los habitantes del espacio geográfico donde se prestan, más aún cuando se está hablando de agua potable que es en definitiva un elemento fundamental para el desarrollo de todas las actividades de los seres humanos.

Con el objetivo de medir los efectos cuantitativos de la descertificación de los recursos del SGP-APSB sobre la prestación de los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo, en esta sección se muestra evidencia empírica sobre un conjunto de indicadores de cobertura y calidad, contrastando un grupo de municipios que fue descertificado versus otro grupo que conservó la certificación y era estadísticamente comparable en las dimensiones financiera, de demanda y de regulación en el sector. En otras palabras, se analiza ante la descertificación de una muestra de municipios, cuál fue el resultado en materia de prestación de los servicios en el sector (ante la administración y ejecución de los recursos del SGP-APSB por parte de los departamentos respectivos).

### **Aspectos metodológicos**

En primer lugar, para la determinación del universo de Entidades Territoriales que serán sujetas al análisis estadístico es preciso explicar los criterios elegidos, en este sentido todas las Entidades Territoriales que han sido descertificadas en alguna vigencia constituyen el universo sobre el cual se debe determinar el grupo de muestra.

Sin embargo, el proceso de Certificación en su ejecución ha presentado múltiples dificultades que obstaculizan la determinación de la muestra; como primera medida cabe destacar que existen marcadas diferencias entre los procesos de Certificación que se han dado hasta la fecha, al respecto los procesos de las vigencias 2008 a 2010 se convirtieron en ensayos sobre los cuales no pesaron consecuencias reales para los municipios que perdieron la certificación y se convirtieron en procesos

puramente cosméticos (especialmente aquel de 2009 identificado por la nefasta decisión del Decreto 0938 de 2011 de certificar a una gran cantidad de municipios por la ocurrencia de un evento climático). Por su parte, a partir de 2011 los resultados fueron más rigurosos y generaron consecuencias reales (la pérdida de la administración de los recursos y de la competencia de asegurar la prestación) para los municipios descertificados, adicionalmente los resultados se publicaron a partir de la vigencia 2012 en la página web de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios<sup>15</sup>, otorgando mayor transparencia y legitimidad a los resultados. Adicionalmente, a la fecha de elaboración de este documento el proceso de 2014 era el último que ofrecía resultados finales y completos.

En segundo lugar, la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios estableció un procedimiento para la firmeza de los actos administrativos que incluye la posibilidad de un recurso de reposición, pero no establece el término para la respuesta. Por esta razón la descertificación (y el aplazamiento de los efectos) ha tardado en muchos casos más de un año y en ocasiones se ha interpuesto en los procesos de las vigencias siguientes sobre la misma entidad territorial, generando traumatismos y problemas presupuestales y de planeación para todos los involucrados. Teniendo en cuenta lo anterior y los datos disponibles<sup>16</sup>, se optó por tomar como muestra las Entidades Territoriales detalladas en la Tabla 7, las cuales fueron descertificadas en la vigencia 2011 y continuaban en esa condición en la vigencia 2014.

Ante la heterogeneidad presente, un análisis cuantitativo que comparara el grupo seleccionado con las demás Entidades Territoriales podría contener sesgos estadísticos notorios, con el ánimo de evitar este tipo de inconvenientes, en esta investigación se eligieron varios criterios funcionales encaminados a encontrar un grupo de Entidades Territoriales que haya mantenido la certificación y sea comparable con el grupo que se descertificó. Dicho de otra forma, para identificar el efecto del proceso de Certificación en los municipios, se realizó un análisis cuantitativo, en el cual se contrastaron resultados en materia de prestación de servicios de acueducto, alcantarillado y aseo para una muestra de municipios descertificados en contraste con un grupo que preservó la certificación y se podría considerar comparable estadísticamente.

Para determinar las variables que permitieran encontrar el grupo de control se apeló al conocimiento del sector y al peso económico que podían tener estas en la

---

15 <http://www.superservicios.gov.co/Acueducto-Alcantarillado-Aseo/Certificaciones/Certificaciones-del-Sistema-General-de-Participaciones-para-agua-potable-y-saneamiento-basico>.

16 Existen muchos municipios sobre los cuales no se encuentran publicados los actos administrativos.



caracterización de una Entidad Territorial y se definió que los tres elementos escogidos serían los siguientes:

- Asignación del Sistema General de Participaciones para la Participación de Agua Potable y Saneamiento Básico; el primer criterio elegido obedece a la determinación de los recursos transferidos desde la Nación a las Entidades Territoriales, para la determinación de dicho valor se tienen en cuenta 5 criterios (déficit de coberturas, población atendida, ampliación de cobertura, pobreza y eficiencia) que permiten nivelar los indicadores de prestación en un valor de asignación.
- Población proyectada por el Censo DANE 2005; el segundo criterio obedece a la cantidad de usuarios finales sobre los cuales se debe ejecutar la política pública y equipara el tamaño y la densidad poblacional de las Entidades Territoriales.
- Altura sobre el nivel del mar; el tercer criterio se encuentra en sintonía con la Resolución CRA 750 de 2016 en la cual se modificó el rango de consumo básico de acuerdo con el clima y la altura sobre el nivel del mar de los Municipios en Colombia. Esta situación se da porque los consumos son diferentes en el país de acuerdo con el clima, estudios muestran que las poblaciones ubicadas a mayor altura sobre el nivel del mar consumen menos agua y las que se encuentran a menor altura sobre el nivel del mar consumen más. En conclusión, entre más cálido es el clima, más agua se consume.

Para encontrar el grupo de entidades sujetas de comparación (grupo de control), se realizó el siguiente modelo probabilístico de descertificación para el año 2011, tal como se aprecia en la ecuación 1:

$$P_{desc} = f(SPG_{APSB}, POB, ALT) \quad (1)$$

Donde:

$P_{desc}$ : Probabilidad de descertificación.

$SPG_{APSB}$ : Asignación del Sistema General de Participaciones para la Participación de Agua Potable y Saneamiento Básico,

$POB$ : Población proyectada por el Censo DANE 2005, y

$ALT$ : Altura sobre el nivel del mar.

Es decir, se calculó la probabilidad de ser descertificado en la administración y ejecución de los recursos de SGP-APSB en función de la cantidad de recursos

transferidos por la Nación (Sistema General de Participaciones) para financiar inversiones en el sector de agua potable y saneamiento básico – **criterio financiero** –; de la cantidad de habitantes de la jurisdicción correspondiente – **criterio de demanda en la prestación del servicio** –; y de los parámetros de consumo promedio fijado por las autoridades, que dependen de la altura sobre el nivel del mar – **criterio de regulación** –. Los resultados del modelo para 2011 se detallan en la tabla 5.

**Tabla 5. Modelo probabilístico de descertificación**

Probit regression				Number of obs	=	1,101
				LR chi2(3)	=	12.14
				Prob > chi2	=	0.0069
Log likelihood = -221.09844				Pseudo R2	=	0.0267
-----						
	LAPSB	Coef.	Std. Err.	z	P> z	[95% Conf. Interval]
	POB	1.50e-06	1.43e-06	1.05	0.294	-1.31e-06 4.31e-06
	ALT	-.0002527	.0000774	-3.27	0.001	-.0004044 -.000101
SGP	_APSB	-.0002153	.0001515	-1.42	0.155	-.0005124 .0000817
	_cons	-1.228192	.1446593	-8.49	0.000	-1.511719 -.9446646

Fuente: Autor con STATA 14.

En tal sentido, por medio del modelo estadístico se encontró para cada entidad de la muestra seleccionada, una entidad con condiciones financieras, de demanda y de regulación en el sector de agua potable y saneamiento básico similares, que se mantuvo certificada, de manera que se pudiera considerar como una entidad estadísticamente comparable.

Para verificar la robustez estadística del modelo, se realizaron pruebas de diferencia de medias entre los dos grupos (muestra *versus* grupo de control), encontrando en todos los casos que, para un nivel de significancia del 5%, no se rechaza la hipótesis nula de que la diferencia entre medias es igual a cero (Tabla 6), es decir son efectivamente grupos de municipios similares en los criterios financieros, de demanda y de regulación, en lo relativo al sector de Agua Potable y Saneamiento Básico. Con este modelo lo que se busca lograr es evidenciar que comportamiento han tenido las Entidades Territoriales (tanto el grupo de muestra como el grupo de control) en la efectiva provisión de los servicios públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado y aseo en el periodo 2011 – 2014.

**Tabla 6. Prueba de Diferencia de medias.**

Variable	Mean			%bias	t-test		V(T)/ V(C)		
	Treated	Control	t		p> t				
POB	25590	66199	-21.2	-1.02	0.312	0.05*			
ALT	824.43	866.24	-4.5	-0.24	0.810	0.96			
SGP_APSB	755.38	989.78	-12.8	-0.88	0.383	0.12*			
* if variance ratio outside [0.59; 1.69]									
Ps	R2	LR	chi2	p>chi2	MeanBias	MedBias	B	R	%Var
0.010		1.59	0.661		12.9	12.8	20.5	0.04*	67
* if B>25%, R outside [0.5; 2]									

Fuente: Autor con STATA 14.

La muestra de entidades, así como el grupo de comparación elegido mediante el modelo probabilístico puede apreciarse en la Tabla 7.

**Tabla 7. Muestra de Entidades.**

Muestra (Grupo de Municipios descertificados)	Control (Grupo de Municipios certificados)
Anzá – Antioquia	Caicedo – Antioquia
Cáceres – Antioquia	Dabeiba – Antioquia
Caldas – Antioquia	Envigado – Antioquia
Murindó – Antioquia	Sabanalarga – Antioquia
Nariño – Antioquia	San Juan de Urabá – Antioquia
Puerto Berrío – Antioquia	San Pedro de Urabá – Antioquia
Sopetrán – Antioquia	Ponedera – Atlántico
Tarazá – Antioquia	Tubará – Atlántico
Vigía del Fuerte – Antioquia	Regidor – Bolívar
Campo de la Cruz – Atlántico	San Estanislao – Bolívar
Altos del Rosario – Bolívar	Tiquisio – Bolívar
Barranco de Loba – Bolívar	Villanueva – Bolívar
Córdoba – Bolívar	Aquitania – Boyacá
El Peñón – Bolívar	Cucaita – Boyacá
Mahates – Bolívar	Puerto Boyacá – Boyacá
Montecristo – Bolívar	San Mateo – Boyacá
San Jacinto del Cauca – Bolívar	Sogamoso – Boyacá
Turbaná – Bolívar	Susacón – Boyacá
Caldas – Boyacá	La Dorada – Caldas
Paya – Bolívar	Villamaría – Caldas
Tasco – Bolívar	El Doncello – Caquetá
Curillo – Caquetá	Chiriguaná – Cesar
Solano – Caquetá	Los Córdoba – Córdoba
Buenos Aires – Cauca	San Pelayo – Córdoba
Guachené – Cauca	Tuchín – Córdoba
Guapi – Cauca	Agua de Dios – Cundinamarca
Padilla – Cauca	Fosca – Cundinamarca
Puracé – Cauca	Manta – Cundinamarca

Totoró – Cauca	Medina – Cundinamarca
Tamalameque – Cesar	Bagadó – Chocó
San Carlos – Córdoba	El Cantón del San Pablo – Chocó
Río Iró – Chocó	Medio Baudó – Chocó
Distracción – La Guajira	Nóvita – Chocó
El Molino – La Guajira	Palermo – Huila
Cerro San Antonio – Magdalena	Pital – Huila
Nueva Granada – Magdalena	Tello – Huila
Santa Ana – Magdalena	Albania – La Guajira
Sitionuevo – Magdalena	Puebloviejo – Magdalena
Cubarral – Meta	Zapayán – Magdalena
Guamal – Meta	Zona Bananera – Magdalena
Mesetas – Meta	Cuaspud – Nariño
Abrego – Norte de Santander	Los Andes – Nariño
Labateca – Norte de Santander	Roberto Payán – Nariño
Toledo – Norte de Santander	San Pablo – Nariño
Bucaramanga – Santander	Herrán – Norte de Santander
Chima – Santander	Santiago – Norte de Santander
San Miguel – Santander	Betulia – Santander
Vetas – Santander	Charalá – Santander
Chalán – Sucre	Herveo – Tolima
San Benito Abad – Sucre	Cali – Valle del Cauca
Alvarado – Tolima	Candelaria – Valle del Cauca
Guamo – Tolima	Guacarí – Valle del Cauca
Planadas – Tolima	Trujillo – Valle del Cauca
Santa Isabel – Tolima	Pore – Casanare
Villarrica – Tolima	Sabanalarga – Casanare
El Cairo – Valle del Cauca	Puerto Guzmán – Putumayo
San Francisco – Putumayo	Puerto Leguizamo – Putumayo
Leticia – Amazonas	Taraira – Vaupés

Fuente: Autor.

A su vez para la elección de los indicadores seleccionados para la determinación del efecto de la descertificación, se tuvieron en cuenta los indicadores que son cuantificables y presentan información completa y confiable (coberturas y calidad de agua). Respecto de la continuidad y la calidad (en Alcantarillado y Aseo) no existe una medición exacta en las Entidades Territoriales, impidiendo que se puedan evaluar estos elementos.

## Resultados

Para poder evaluar los resultados del proceso se tomaron 10 indicadores que permiten determinar el efecto de la descertificación<sup>17</sup> en la prestación de los servicios de Acueducto, Alcantarillado y Aseo. Los indicadores de cobertura se

<sup>17</sup> Derivado del proceso de Certificación.

extrajeron del formulario REC de acueducto, alcantarillado y aseo reportadas al Sistema Único de Información (SUI) por las alcaldías municipales y distritales para los años 2011 y 2014<sup>18</sup>, y el Índice de Riesgo de Calidad de Agua para Consumo Humano se obtuvo de (Ministerio de Salud y Protección Social, 2013) y (Ministerio de Salud y Protección Social, 2015).

### Cobertura Total Acueducto

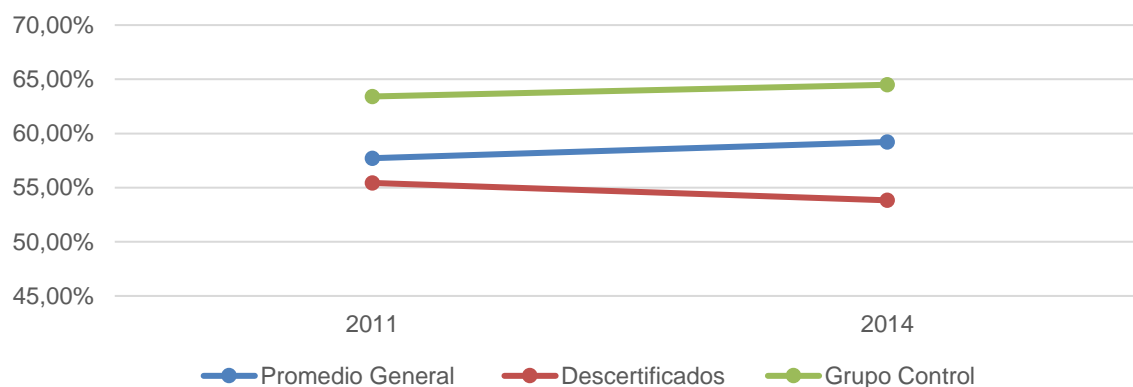
El primer indicador es la Cobertura Total de Acueducto, entendida como el porcentaje de la población con acceso al servicio de Agua Potable en el Municipio. El resultado fue medido revisando la cobertura en el año 2011 y en el año 2014 del promedio de todas las Entidades del país, el grupo descertificado y el grupo de control. Para todos los grupos se revisó la diferencia entre la cobertura del periodo para ver el avance (positivo o negativo). El resultado se muestra en la tabla 8 y la gráfica 14.

**Tabla 8. Cobertura Total Acueducto.**

	2011	2014	Diferencia
Promedio General	57,72%	59,21%	1,49%
Descertificados	55,43%	53,83%	-1,60%
Grupo Control	63,41%	64,49%	1,08%

Fuente: Autor.

**Gráfica 13. Cobertura Total Acueducto.**



Fuente: Autor.

Al revisar la Cobertura Total de Acueducto es evidente que el único grupo que disminuyó su cobertura es el de las entidades descertificadas. Este grupo presentó un resultado que empeoró con la aplicación de la descertificación, ya que redujo su

<sup>18</sup> <http://www.sui.gov.co/suibase/html/estratificacion/estratificacionSUI.htm>

cobertura en 1,6% aproximadamente, mientras el promedio general y el grupo de control aumentaron su cobertura en más de 1%.

### Cobertura Urbana Acueducto

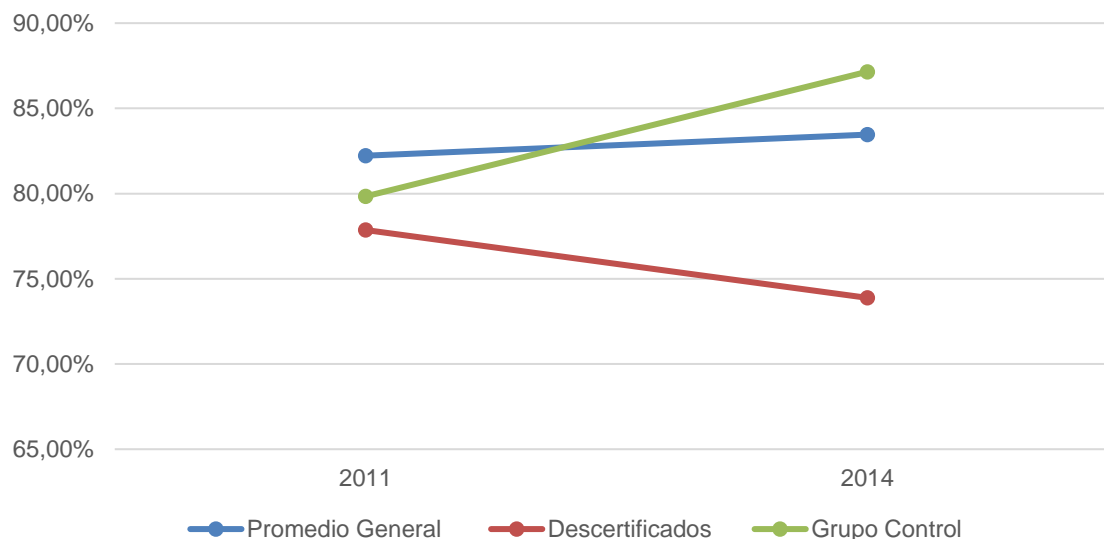
El segundo indicador es la Cobertura Urbana de Acueducto, entendida como el porcentaje de la población con acceso al servicio de Agua Potable en el área Urbana del Municipio. El resultado se muestra en la tabla 9 y la gráfica 15.

**Tabla 9. Cobertura Urbana Acueducto.**

	2011	2014	Diferencia
Promedio General	82,22%	83,46%	1,24%
Descertificados	77,86%	73,88%	-3,98%
Grupo Control	79,84%	87,15%	7,31%

Fuente: Autor

**Gráfica 14. Cobertura Urbana Acueducto.**



Fuente: Autor.

Con la Cobertura Urbana de Acueducto se repite el patrón observado en la Cobertura Total (lo cual es claramente lógico en la medida que la Urbana y la Rural configuran la Cobertura Total). El grupo de muestra arrojó un resultado notoriamente malo con la aplicación de la descertificación ya que redujo su cobertura en 4% aproximadamente mientras el grupo general aumentó su cobertura en más de 1% y el grupo de control presentó un crecimiento notable de más de 7%, generando una diferencia significativa con las entidades descertificadas (cerca de 13%).

## Cobertura Rural Acueducto

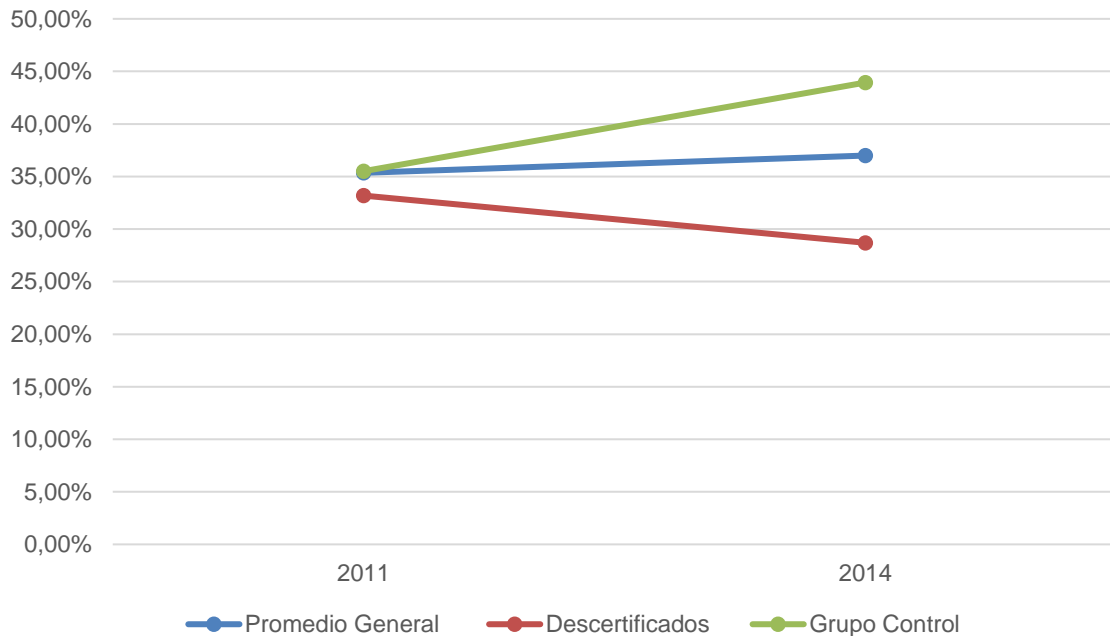
El tercer indicador es la Cobertura Rural de Acueducto, entendida como el porcentaje de la población con acceso al servicio de Agua Potable en la zona rural del Municipio. El resultado se muestra en la tabla 10 y la gráfica 16.

**Tabla 10. Cobertura Rural Acueducto.**

	2011	2014	Diferencia
Promedio General	35,35%	36,99%	1,64%
Descertificados	33,18%	28,69%	-4,49%
Grupo Control	35,50%	43,94%	8,43%

Fuente: Autor.

**Gráfica 15. Cobertura Rural Acueducto.**



Fuente: Autor.

En la Cobertura Rural de Acueducto se confirma la tendencia, el grupo de muestra arrojó un resultado de deterioro con la aplicación de la descertificación puesto que redujo su cobertura en 4,5% aproximadamente, mientras el grupo general aumentó su cobertura en más de 1,6% y el grupo de control presentó un crecimiento notable de más de 8,4%, mostrando una diferencia con las entidades descertificadas similar a la de la cobertura urbana (15% aproximadamente en 2014).

## Cobertura Total Alcantarillado

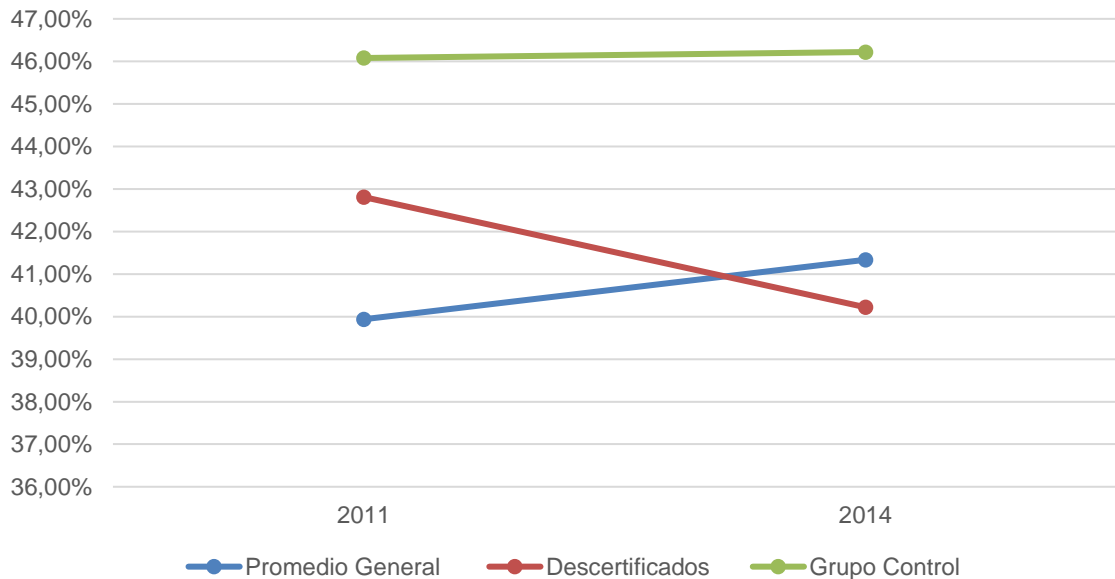
El cuarto indicador es la Cobertura Total de Alcantarillado<sup>19</sup>, entendida como el porcentaje de la población con acceso al servicio de Alcantarillado en el Municipio. El resultado se muestra en la tabla 11 y la gráfica 17.

**Tabla 11. Cobertura Total Alcantarillado.**

	2011	2014	Diferencia
<b>Promedio General</b>	39,94%	41,34%	1,40%
<b>Descertificados</b>	42,81%	40,22%	-2,59%
<b>Grupo Control</b>	46,08%	46,20%	0,12%

Fuente: Autor.

**Gráfica 16. Cobertura Total Alcantarillado.**



Fuente: Autor.

En la Cobertura Total de Alcantarillado se presenta una diferencia notoria entre los grupos de entidades evaluadas. El grupo de control (certificados) mantiene y aumenta su diferencia con el grupo de muestra y el promedio general, y arroja una diferencia de 6 puntos porcentuales en el aumento de la cobertura con respecto a las entidades descertificadas.

<sup>19</sup> Para los datos de este indicador fue necesario retirar de la medición 4 entidades y sus contrapartes porque tenían reportes inconsistentes.



## Cobertura Urbana Alcantarillado

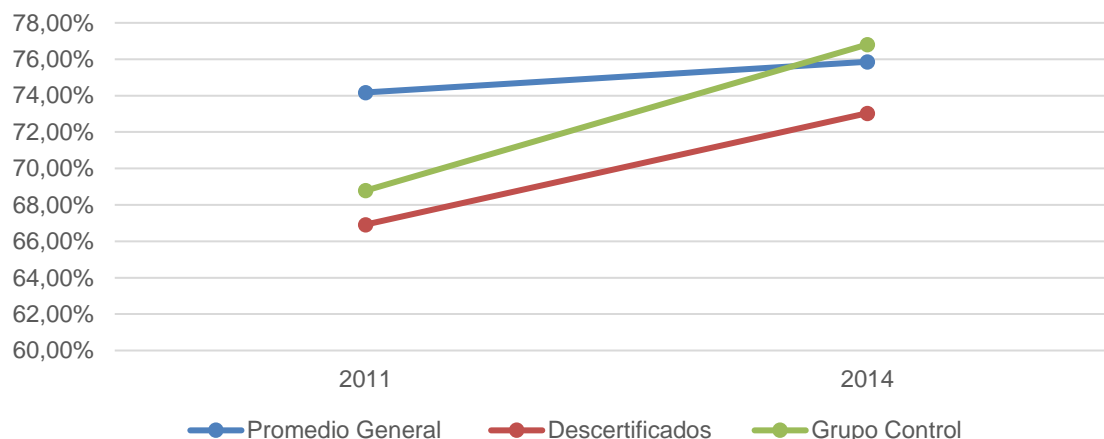
El quinto indicador es la Cobertura Urbana de Alcantarillado, entendida como el porcentaje de la población con acceso al servicio de Alcantarillado en la zona urbana del Municipio. El resultado se muestra en la tabla 12 y la gráfica 18.

**Tabla 12. Cobertura Urbana Alcantarillado.**

	2011	2014	Diferencia
<b>Promedio General</b>	74,18%	75,86%	1,69%
<b>Descertificados</b>	66,92%	73,04%	6,12%
<b>Grupo Control</b>	68,78%	76,81%	8,02%

Fuente: Autor.

**Gráfica 17. Cobertura Urbana Alcantarillado.**



Fuente: Autor.

En la cobertura Urbana de Alcantarillado se generó aumento en los tres grupos, sin embargo, el grupo de municipios certificados aumentó la diferencia con las entidades descertificadas hasta en 4 puntos porcentuales.

## Cobertura Rural Alcantarillado

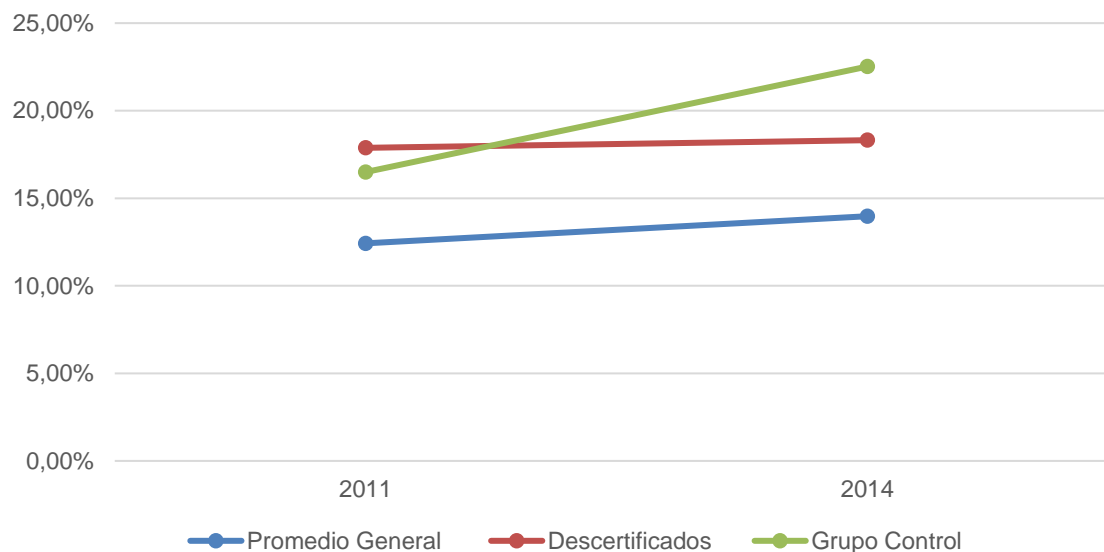
El sexto indicador es la Cobertura Rural de Alcantarillado, entendida como el porcentaje de la población con acceso al servicio de Alcantarillado en la zona rural del Municipio. El resultado se muestra en la tabla 13 y la gráfica 19.

**Tabla 13. Cobertura Rural Alcantarillado.**

	2011	2014	Diferencia
<b>Promedio General</b>	12,43%	13,97%	1,55%
<b>Descertificados</b>	17,88%	18,31%	0,44%
<b>Grupo Control</b>	16,49%	22,52%	6,02%

Fuente: Autor.

**Gráfica 18. Cobertura Rural Alcantarillado.**



Fuente: Autor.

En Cobertura Rural de Alcantarillado el grupo de control superó el nivel de las descertificadas y generó una diferencia mayor al 4% (22,52% a 18,31%).

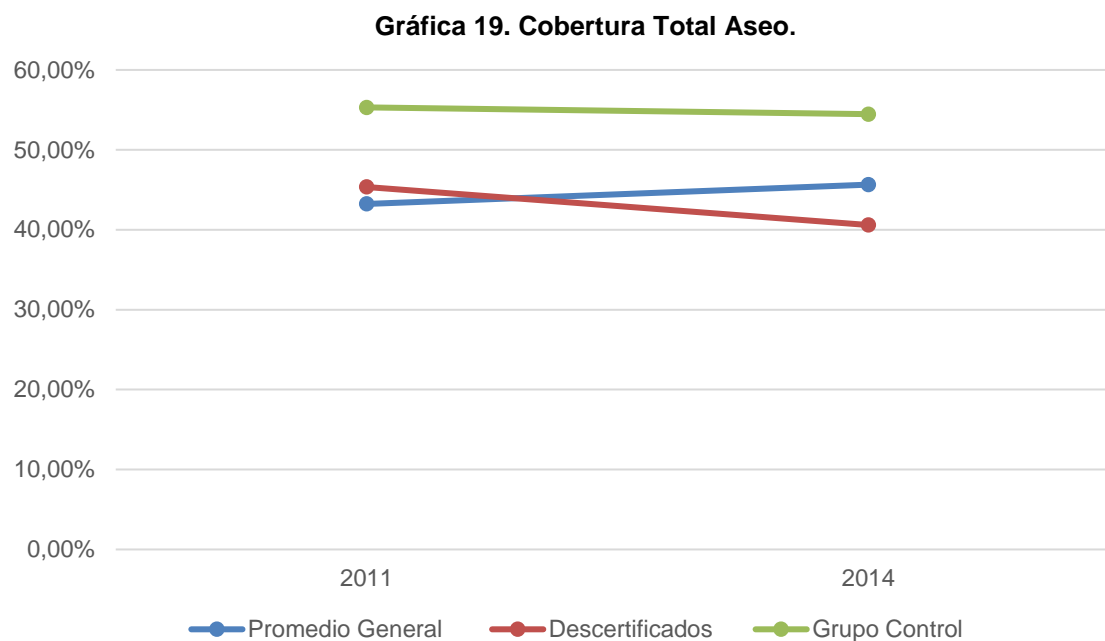
### Cobertura Total Aseo

El séptimo indicador que se analiza es la Cobertura Total de Aseo, entendida como el porcentaje de la población con acceso al servicio de Aseo en el Municipio. El resultado se muestra en la tabla 14 y la gráfica 20.

**Tabla 14. Cobertura Total Aseo.**

	2011	2014	Diferencia
Promedio General	43,23%	45,65%	2,42%
Descertificados	45,35%	40,60%	-4,75%
Grupo Control	55,31%	54,47%	-0,84%

Fuente: Autor.



Fuente: Autor.

Aunque el promedio nacional evidenció un incremento en la cobertura de aseo, tanto la muestra de municipios descertificados como sus entidades comparables evidenciaron un retroceso en este indicador. En todo caso, la disminución fue más notoria en aquellos municipios descertificados y la diferencia con el grupo de Control aumentó en el periodo evaluado.

### Cobertura Urbana Aseo

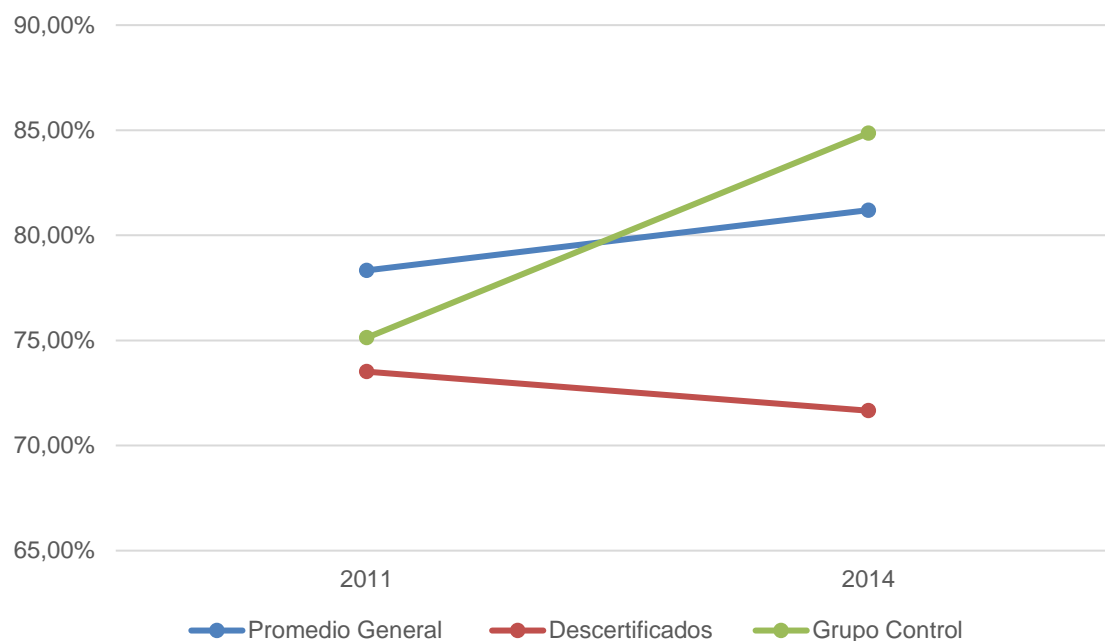
El octavo indicador es la Cobertura Urbana de Aseo, entendida como el porcentaje de la población con acceso al servicio de Aseo en la zona urbana del Municipio. El resultado se muestra en la tabla 15 y la gráfica 21.

**Tabla 15. Cobertura Urbana Aseo.**

	2011	2014	Diferencia
<b>Promedio General</b>	78,33%	81,20%	2,87%
<b>Descertificados</b>	73,51%	71,66%	-1,86%
<b>Grupo Control</b>	75,13%	84,86%	9,73%

Fuente: Autor.

**Gráfica 20. Cobertura Urbana Aseo.**



Fuente: Autor.

En la Cobertura Urbana de Aseo el único grupo que disminuyó su cobertura es el de las entidades descertificadas. La diferencia entre las descertificadas y las certificadas aumentó considerablemente en este indicador (de 1,6% a 13,2%) y generó una brecha sustancial entre ambos grupos.

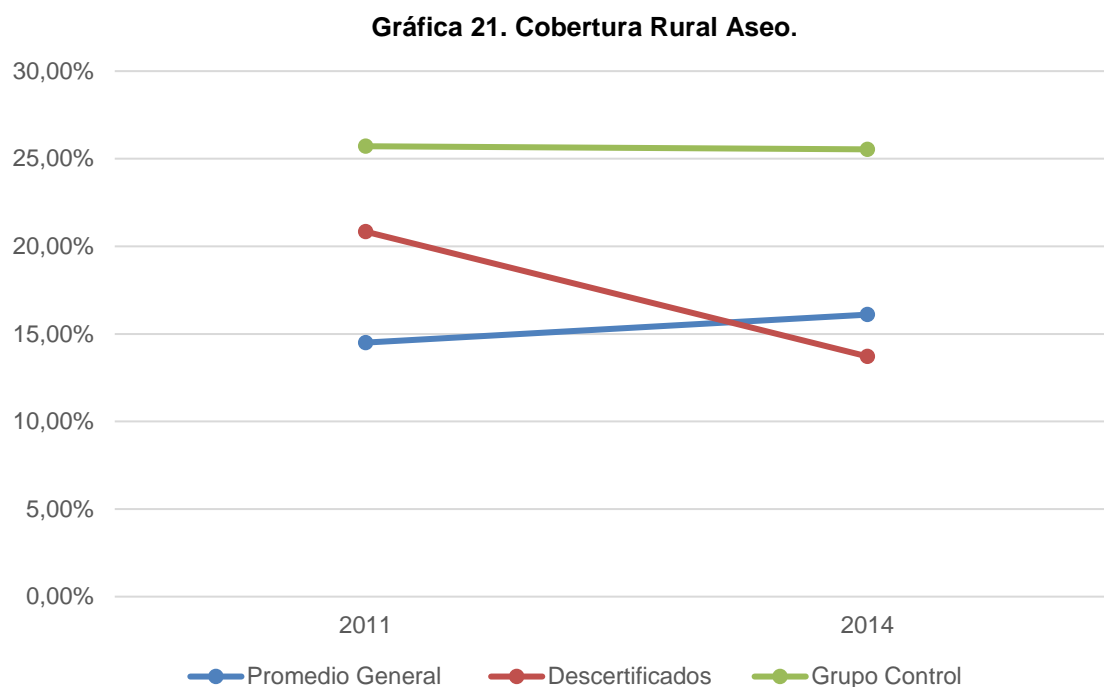
### **Cobertura Rural Aseo**

El noveno indicador es la Cobertura Rural de Aseo, entendida como el porcentaje de la población con acceso al servicio de Aseo en la zona rural del Municipio. El resultado se muestra en la tabla 16 y la gráfica 22.

**Tabla 16. Cobertura Rural Aseo.**

	2011	2014	Diferencia
Promedio General	14,50%	16,10%	1,59%
Descertificados	20,84%	13,72%	-7,12%
Grupo Control	25,71%	25,53%	-0,18%

Fuente: Autor.



Fuente: Autor.

Para la Cobertura Rural de Aseo el único grupo que aumentó fue el del Promedio General. No obstante, el grupo de entidades descertificadas evidenció un nivel de reducción notable.

### **Índice de Riesgo de la Calidad de Agua para Consumo Humano - IRCA**

El último indicador es el Índice de Riesgo de la Calidad de Agua para Consumo Humano - IRCA, los datos fueron extraídos de los Informes Nacionales de Calidad del Agua para Consumo Humano correspondiente a los años 2011 y 2014. Con estos documentos, se busca garantizar en todo el territorio nacional el monitoreo, la prevención y el control de los riesgos para la salud humana causados por el consumo de agua suministrada por las Personas Prestadoras del servicio de acueducto.

Estos Informes se basan en el análisis de los resultados obtenidos de la vigilancia de la calidad del agua para consumo humano, realizada por las autoridades sanitarias del país. Antes de detallar los resultados, es necesario puntualizar cómo se clasifica el nivel de riesgo según el nivel de IRCA, el cual se presenta en la tabla 17.

**Tabla 17. Valores IRCA.**

IRCA	Nivel de Riesgo	Consideraciones
<b>70,1 - 100</b>	Inviabile Sanitariamente	Agua no apta para el consumo humano y requiere una vigilancia máxima, especial y detallada.
<b>35,1 - 70</b>	Alto	Agua no apta para el consumo humano y requiere una vigilancia especial.
<b>14,1 - 35</b>	Medio	Agua no apta para el consumo humano, gestión directa de la persona prestadora.
<b>5,1 - 14</b>	Bajo	Agua no apta para el consumo humano, susceptible de mejoramiento.
<b>0 - 5</b>	Sin Riesgo	Agua apta para el consumo humano, continuar la vigilancia.

Fuente: Autor.

En este sentido se debe precisar que cualquier valor por encima de 5 representa agua no apta para el consumo humano y que una disminución en el valor del IRCA representa un efecto positivo de cualquier intervención.

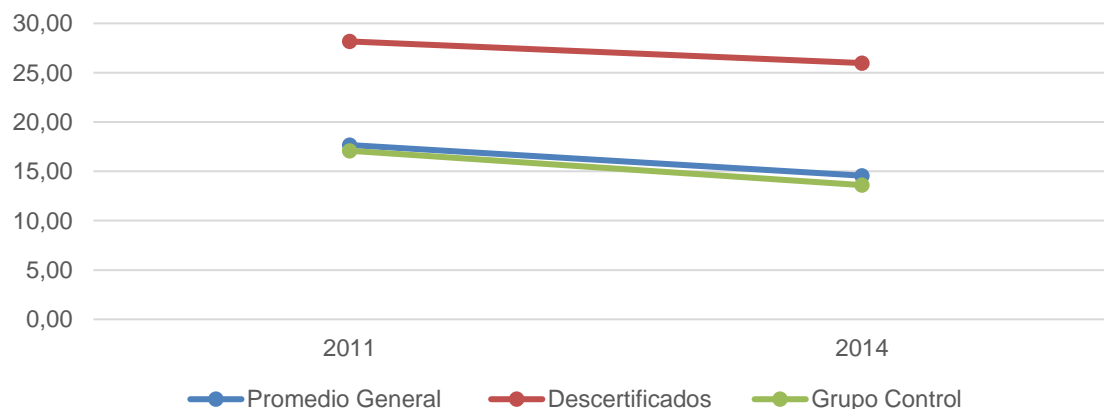
El resultado del análisis se muestra en la tabla 18 y la gráfica 23.

**Tabla 18. IRCA.**

	2011	2014	Diferencia
<b>Promedio General</b>	17,67	14,57	(3,10)
<b>Descertificados</b>	28,17	25,98	(2,19)
<b>Grupo Control</b>	17,09	13,61	(3,48)

Fuente: Autor.

**Gráfica 22. IRCA.**



Fuente: Autor.

Al revisar el IRCA es evidente que los tres grupos disminuyeron su nivel de riesgo, sin embargo, la mayor disminución la obtuvo el grupo control que, además, cambió de nivel de riesgo medio a riesgo bajo (mejorando realmente la calidad de agua ofrecida).

## Síntesis de los resultados obtenidos

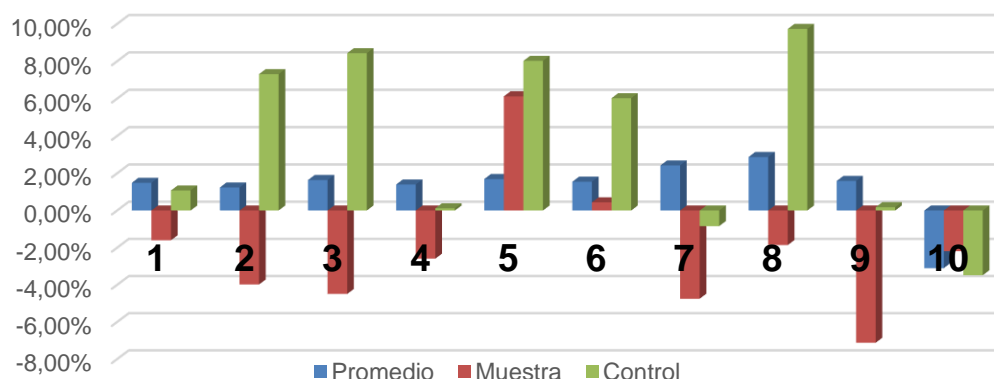
A continuación, en la Tabla 19 y la Gráfica 24, se presenta una visión agregada de los resultados. En este caso se muestra, para cada grupo, las diferencias de cada indicador entre 2011 y 2014, y un cálculo adicional que compara dichas diferencias entre el grupo de municipios evaluados y las entidades estadísticamente comparables.

**Tabla 19. Resultados Generales.**

Diferencias / Indicadores	Promedio General (1)	Grupo Muestra (2)	Grupo Control (3)	Diferencia Agregada (3-2)
1) Cobertura Total Acueducto	1,49%	-1,60%	1,08%	2,69%
2) Cobertura Urbana Acueducto	1,24%	-3,98%	7,31%	11,29%
3) Cobertura Rural Acueducto	1,64%	-4,49%	8,43%	12,92%
4) Cobertura Total Alcantarillado	1,40%	-2,59%	0,12%	2,71%
5) Cobertura Urbana Alcantarillado	1,69%	6,12%	8,02%	1,91%
6) Cobertura Rural Alcantarillado	1,55%	0,44%	6,02%	5,59%
7) Cobertura Total Aseo	2,42%	-4,75%	-0,84%	3,91%
8) Cobertura Urbana Aseo	2,87%	-1,86%	9,73%	11,59%
9) Cobertura Rural Aseo	1,59%	-7,12%	-0,18%	6,94%
Promedio General Coberturas	1,8%	-2,2%	4,4%	6,6%
10) IRCA	-3,10	-2,19	-3,48	-1,29

Fuente: Autor.

**Gráfica 23. Resultados Generales.**



Fuente: Autor.

En todos los indicadores analizados, el desempeño del grupo de municipios certificados (control) fue superior al de la muestra de municipios descertificados. Las diferencias más notorias de desempeño se presentaron en las coberturas urbana y rural de acueducto, y rural de aseo, en las cuales, al tiempo que los municipios descertificados mostraron deterioros, los municipios de control experimentaron incrementos de coberturas.

Al considerar la diferencia agregada (doble diferencia entre descertificados y sus contrapartes), se evidencia que el proceso de descertificación ha sido nefasto para las entidades evaluadas. En otras palabras, la descertificación ha sido una herramienta de política pública que no ha logrado cumplir con su objetivo para la muestra de municipios analizada: no ha mejorado la prestación de los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo; por el contrario, ha generado peores resultados. Los departamentos donde se ubican los municipios descertificados de la muestra no han sido capaces de administrar y ejecutar de manera eficaz los recursos de SGP-APSB.

Estos resultados sugieren tal como lo establece (Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, 2016) que ante la descertificación de municipios y/o distritos, la administración de los recursos del SGP-APSB y el aseguramiento de la prestación han generado dificultad en las gobernaciones, las cuales no alcanzan una asunción de competencias de manera integral, especialmente en lo relacionado con trámites presupuestales, financieros, contractuales, contables, y en efecto el mejoramiento de la prestación de los servicios.

En este sentido los resultados de los informes de Monitoreo presentados anualmente por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio al Ministerio de Hacienda y Crédito Público demuestran que los Departamentos que han asumido las competencias de los Municipios Descertificados presentaron múltiples problemas en la administración y ejecución de los recursos del SGP – APSB y deberían haber sido priorizados para el Seguimiento y Control<sup>20</sup>.

### **Decreto Ley 028 de 2008**

Finalmente, y para redondear el detalle de los problemas que ha generado el proceso de Certificación, es necesario incluir en el análisis la contraposición de medidas, efectos y esfuerzos que se ha generado con la estrategia de Monitoreo, Seguimiento y Control al uso de los recursos contenida en el Decreto Ley 028 de 2008. El cual se describe a continuación:

A partir de la redefinición del Sistema General de Participaciones instaurada en la Ley 1176 de 2007 y ordenada por el Acto Legislativo 04 de 2007, que determinó lo siguiente:

*“Artículo 3°. Adiciónense al artículo 356 de la Constitución Política los siguientes incisos:*

---

20 El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio no presentó los Departamentos para el seguimiento sino hasta el Informe de la Vigencia 2015.



***El Gobierno Nacional definirá una estrategia de monitoreo, seguimiento y control integral al gasto ejecutado por las entidades territoriales con recursos del Sistema General de Participaciones, para asegurar el cumplimiento de las metas de cobertura y calidad (...)***. (Subrayado propio).

El Gobierno Nacional estableció y definió la Estrategia de Monitoreo, Seguimiento y Control (MSC) integral al gasto que se realice con recursos del Sistema General de Participaciones a través del Decreto Ley 028 de 2008. Las funciones previstas en el Decreto 028 de 2008 son ejercidas por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, designada mediante Resoluciones No. 794 de 2009 y 1872 de 2011.

La Estrategia es ejecutada a través de las actividades definidas en el artículo 3º del Decreto 028 de 2008, de conformidad con los términos y condiciones allí previstas, y en las normas que lo reglamentan, adicionan y modifican, en especial el Decreto 168 de 2009. En este sentido, la actividad de Monitoreo que comprende la recopilación sistemática de información, su consolidación, análisis y verificación, para el cálculo de indicadores específicos y estratégicos de cada sector; es ejercida por los Ministerios sectoriales y el Departamento Nacional de Planeación.

Las actividades de Seguimiento y Control, que comprenden la evaluación y análisis de los procesos administrativos, institucionales, fiscales, presupuestales, contractuales y sectoriales de las entidades territoriales, y la adopción de medidas preventivas y la determinación efectiva de los correctivos necesarios, respectivamente, las ejecuta el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Por otro lado, con la ejecución del proceso de Certificación realizado por la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios y de acuerdo con el artículo 5 de la Ley 1176 de 2007, desde la fecha de la ejecutoria de la correspondiente resolución de certificación las Entidades Territoriales *“no podrán administrar los recursos de la participación para agua potable y saneamiento básico del Sistema General de Participaciones, ni tampoco realizar nuevos compromisos con cargo a los mismos, a partir de la fecha de la descertificación”*.

Adicionalmente, la misma norma establece que dichos recursos serán administrados por el correspondiente departamento, *“el cual asumirá la competencia en cuanto a asegurar la prestación de los servicios públicos de agua potable y saneamiento básico en la zona urbana y rural (...)”*.

Teniendo en cuenta los efectos de la descertificación, y toda vez que la aplicación de la Estrategia de MSC Integral al uso de los recursos del SGP se centra en las

Entidades Territoriales que tengan a su cargo la administración y ejecución de los mismos, así como la garantía de la prestación de los servicios públicos domiciliarios del sector; el Ministerio de Hacienda y Crédito Público consideró que en los casos en que se presentó la descertificación no era pertinente continuar aplicando la estrategia.

La simultaneidad de las medidas ha generado problemas de aplicación y de efectividad, ya que se han superpuesto y se han generado ineficiencias respecto del uso y control de los recursos del SGP. En total, a lo largo de 5 vigencias, se han presentado 29 casos en los cuales se han producido esfuerzos infructuosos y se han destinado recursos (físicos y financieros) que no han producido los resultados esperados, porque la certificación ha interferido en la aplicación de la estrategia de Monitoreo, Seguimiento y Control Integral al uso de los recursos del SGP.

En primer lugar, en 18 Entidades Territoriales se realizó solicitud de información en el marco del MSC, pero debió archiversse la información recibida por la descertificación. Estos casos se pueden apreciar en la tabla 20.

**Tabla 20. Municipios Descertificados que entregaron información.**

Municipio	Departamento	Vigencia
Susacón	Boyacá	2013
Tarazá	Antioquia	2013
Remolino	Magdalena	2013
Sitionuevo	Magdalena	2013
Providencia	San Andrés	2015
El Charco	Nariño	2015
Ricaurte	Nariño	2016
Agustín Codazzi	Cesar	2016
La Uribe	Meta	2016
Guachené	Cauca	2016
Cartagena	Bolívar	2016
San Estanislao	Bolívar	2016
Acandí	Chocó	2016
Onzaga	Santander	2016
Vélez	Santander	2016
Machetá	Cundinamarca	2016
Pailitas	Cesar	2016
Santa Rosa del Sur	Bolívar	2016

Fuente: Elaboración propia con información DAF - MHCP.

En segundo lugar, en 3 Entidades Territoriales sobre las cuales se dio inicio a la auditoría en el marco del MSC quedó sin efecto la evidencia de la ocurrencia de los eventos de riesgo identificados y no se pudo aplicar la medida preventiva de Plan de Desempeño por la descertificación, los casos son los que detalla la tabla 21:

**Tabla 21. Municipios que iniciaron auditoría y fueron descertificados.**

Municipio	Departamento	Fecha de Auditoría
San Carlos	Córdoba	26 – 28 Noviembre 2012
Buenos Aires	Cauca	8 – 10 Mayo 2013
Manaure	La Guajira	29 – 31 Marzo 2016

Fuente: Elaboración propia con información DAF - MHCP.

En tercer lugar, en 8 Entidades Territoriales sobre las cuales se aplicó alguna medida en el marco del MSC, ésta quedó sin efecto y se procedió a su levantamiento por la descertificación, los casos son los que muestra la tabla 22:

**Tabla 22. Municipios que levantaron su medida por descertificación.**

Municipio	Departamento	Medida Aplicada	Resolución Levantamiento
Ariguaní	Magdalena	Suspensión de Giros	2856 del 14 agosto 2014
Floridablanca	Santander	Plan de Desempeño	3979 del 5 Noviembre 2014
Mutatá	Antioquia	Plan de Desempeño	4237 del 21 Noviembre 2014
Pedraza	Magdalena	Plan de Desempeño	1835 del 2 de Junio 2015
San Bernardo del Viento	Córdoba	Suspensión de Giros	2628 del 26 de Agosto 2016
San Jacinto	Bolívar	Suspensión de Giros	0031 del 10 Enero 2017
Buenaventura	Valle del Cauca	Suspensión de Giros	0221 del 1 de Febrero 2017
Puerto Asís	Putumayo	Plan de Desempeño	0587 del 6 de Marzo 2017

Fuente: Elaboración propia con información DAF - MHCP.

## **8. CONCLUSIONES Y REFLEXIONES**

### **Conclusiones**

El proceso de Certificación de los distritos y municipios para la administración de los recursos de la participación de agua potable y saneamiento básico del sistema general de participaciones ha afectado la autonomía territorial, generando problemas en las alcaldías (que perdieron sus competencias) y gobernaciones (que las recibieron) en el manejo administrativo, financiero y sectorial de los recursos y atrasos en la prestación de los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo de las Entidades Territoriales afectadas. Dicho de otra forma, la asunción de competencias por parte de los departamentos en el sector de APSB ante la descertificación de sus municipios, no ha contribuido a solucionar los problemas en términos de la efectiva provisión de estos servicios a los ciudadanos.

En esta investigación se encontró que una muestra de municipios descertificados, mostró entre 2011 y 2014 un peor desempeño en materia de avances de coberturas de acueducto, alcantarillado y aseo, así como en calidad de agua, en contraste con un grupo de municipios que preservó su certificación en el mismo periodo y que era similar en materia financiera, de demanda y de regulación, en lo relativo al sector

de Agua Potable y Saneamiento Básico. Es decir, los departamentos que asumieron la administración y ejecución de los recursos de las entidades descertificadas, no mostraron ser eficaces.

Por tanto, para la muestra de entidades evaluadas, el proceso de Certificación ha sido un fracaso rotundo en su aplicación, ha generado atrasos notables en los indicadores de las entidades que han sufrido la pérdida de sus competencias y, de comprobarse la generalidad de los resultados evidenciados, debería ser suprimida o transformada en una medida que contribuya a mejorar las condiciones de provisión de los servicios de APSB en Colombia.

A pesar de que desborda los objetivos de esta investigación, con el objetivo de alimentar el debate de cara a una próxima reforma al SGP, a continuación, se exponen una serie de reflexiones al respecto.

## **Reflexiones**

Con la elaboración de este documento surgen tres grandes temas de reflexión respecto al proceso de Certificación y su utilidad y conveniencia.

En primer lugar, es imperioso eliminar el trámite de certificación; las razones para esto son muchas, entre las que se destacan:

- ✓ Es absolutamente inapropiado encargar a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (que no tiene competencia sobre las Entidades Territoriales, salvo que sean prestadores directos de alguno de los servicios) la función de implementar un mecanismo de certificación, imponiéndole la revisión de requisitos que deberían reflejar una adecuada gestión sectorial y otorgándole la competencia de evaluar el ejercicio de competencias a Entidades Territoriales en lo que tiene que ver con la garantía de la prestación adecuada de servicios públicos en su jurisdicción.
- ✓ Es prioritario evaluar la premisa implícita en el proceso de Certificación según la cual los municipios y distritos del país cuentan con las capacidades locales adecuadas para el ejercicio de las competencias que se les están asignando, más aún cuando se les presenta un esquema de provisión de servicios elaborado para el sector privado y en el cual las entidades territoriales se encargan de “asegurar la prestación” sin tener claramente definido el alcance de esta competencia. El resultado en muchas ocasiones es que las entidades

territoriales se convierten en simples aseguradores del equilibrio financiero de los operadores de los servicios.

- ✓ Es inconveniente y contraproducente asumir temporalmente la competencia de una Entidad Territorial en cuanto a la administración de todos los recursos del SGP – APSB, con la evaluación de unos requisitos administrativos y procedimentales que se encuentran demasiado lejos de evidenciar la adecuada prestación de servicios públicos en su jurisdicción. Podría parecer una medida desproporcionada de acuerdo con la evaluación fútil que se realiza de los criterios.
- ✓ Vale la pena revisar el proceso de Certificación, entendido como un mundo en el cual todas las Entidades Territoriales tienen las capacidades locales suficientes y necesarias para administrar los recursos del SGP – APSB y a partir de la evaluación se determina quienes pierden dicha competencia. Quizás sería más útil (como es el caso de los sectores de Educación y Salud) poner a prueba a las Entidades Territoriales, para identificar cuáles de ellas son capaces de demostrar su capacidad y adquirir la competencia de la administración de los recursos.
- ✓ El mecanismo de la certificación ha probado ser ineficaz e ineficiente, en la práctica ha sido una herramienta de política pública que no ha logrado cumplir con su objetivo: no ha mejorado la prestación de los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo; por el contrario, ha generado peores resultados.

En segundo lugar, la eliminación del proceso de Certificación no es garantía de una mejora en la política pública de descentralización en agua potable y saneamiento básico. Con la simple eliminación del trámite administrativo no se puede garantizar que los resultados de la política de descentralización en el sector mejoren *per sé*, es necesario tal como lo previó la Ley 1176 de 2007 una serie de incentivos y mecanismos de control que contribuyan a lograr un mejor uso de los recursos. En este sentido la eficiencia precisa de un esquema que evalúe y monitoree el resultado del ejercicio de aseguración de la prestación y genere resultados que impacten positivamente en los indicadores de prestación de los servicios públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado y aseo (el fin último de la inversión social). Mantener el proceso de certificación en el sector de APSB implicaría asumir una carga administrativa y de gestión innecesaria, alejada de los preceptos de eficiencia en el uso de los recursos públicos.

En tercer lugar, valdría la pena que se evaluaran los efectos que podría y/o debería tener la descertificación sobre los representantes legales de las Entidades Territoriales que perdieron su competencia por el incumplimiento de la normatividad, faltando a una de sus funciones principales en materia de provisión de servicios públicos.

## 9. REFERENCIAS

- Asamblea Nacional Constituyente. (4 de Julio de 1991). Constitución Política de Colombia. *Constitución Política de Colombia*. Bogotá.
- Banco de la República . (2014). Contexto histórico y evolución del SGP en Colombia. *Documentos de trabajo sobre economía regional*. Cartagena.
- Banco de la República. (2015). Transferencias intergubernamentales y disparidades fiscales horizontales en Colombia. *Documentos de trabajo sobre ECONOMÍA REGIONAL*.
- Barrera Ayala, D. A. (2009). El proceso de certificación municipal en agua potable y saneamiento básico. *Administración y Desarrollo*, 59 - 80.
- Barzel, Y. (1969). Two propositions on the optimum level of producing collective goods. *Public Choice*.
- Besley, T. y. (2003). Centralized versus Decentralized provision of local public goods. *Journal of public economics*, 2611 - 2637.
- Congreso de Colombia. (30 de julio de 2001). Acto Legislativo 01 de 2001. *Acto Legislativo 01 de 2001*. Bogotá.
- Congreso de Colombia. (21 de diciembre de 2001). Ley 715 de 2001. *Ley 715 de 2001*. Bogotá.
- Congreso de Colombia. (11 de julio de 2007). Acto Legislativo 04 de 2007. *Acto Legislativo 04 de 2007*. Bogotá.
- Congreso de Colombia. (27 de diciembre de 2007). Ley 1176 de 2007. *Ley 1176 de 2007*. Bogotá.
- Congreso de Colombia. (10 de enero de 2008). Decreto Ley 028 de 2008. *Decreto Ley 028 de 2008*. Bogotá.
- Congreso de la República de Colombia. (12 de Agosto de 1993). Ley 60 de 1993. *Ley 60 de 1993*. Bogotá.
- Corte Constitucional C-1051. (2001). Sentencia C-1051 de 2001. *Sentencia C-1051 de 2001*. Colombia.
- Corte Constitucional C-1146. (2001). Sentencia C-1146 de 2001. *Sentencia C-1146 de 2001*. Colombia.

- Corte Constitucional C-1258. (2001). Sentencia C-1258 de 2001. *Sentencia C-1258 de 2001*. Colombia.
- Corte Constitucional C-216. (1994). Sentencia C-216 de 1994. *Sentencia C-216 de 1994*. Colombia.
- Corte Constitucional C-219. (1997). Sentencia C-219 de 1997. *Sentencia C-219 de 1997*. Colombia.
- Corte Constitucional C-284. (1997). Sentencia C-284 de 1997. *Sentencia C-284 de 1997*. Colombia.
- Corte Constitucional C-364. (2001). Sentencia C-364 de 2001. *Sentencia C-364 de 2001*. Colombia.
- Corte Constitucional C-373. (1997). Sentencia C-373 de 1997. *Sentencia C-373 de 1997*. Colombia.
- Corte Constitucional C-467. (1993). Sentencia C-467 de 1993. *Sentencia C-467 de 1993*. Colombia.
- Corte Constitucional C-477. (1998). Sentencia C-477 de 1998. *Sentencia C-477 de 1998*. Colombia.
- Corte Constitucional C-478. (1992). Sentencia C-478 de 1992. *Sentencia C-478 de 1992*. Colombia.
- Corte Constitucional C-506. (1995). Sentencia C-506 de 1995. *Sentencia C-506 de 1995*. Colombia.
- Corte Constitucional C-517. (1992). Sentencia C-517 de 1992. *Sentencia C-517 de 1992*. Colombia.
- Corte Constitucional C-535. (1996). Sentencia C-535 de 1996. *Sentencia C-535 de 1996*. Colombia.
- Corte Constitucional C-545. (1993). Sentencia C-545 de 1993. *Sentencia C-545 de 1993*. Colombia.
- Corte Constitucional C-903. (2011). Sentencia C-903 de 2011. *Sentencia C-903 de 2011*. Colombia.
- Corte Constitucional C-937. (2010). Sentencia C-937 de 2010. *Sentencia C-937 de 2010*. Colombia.
- Corte Constitucional C-957. (2007). Sentencia C-957 de 2007. *Sentencia C-957 de 2007*. Colombia.
- González Sánchez, Y. M. (2012). Garantías constitucionales de la autonomía territorial en Colombia. *Garantías constitucionales de la autonomía territorial en Colombia*. Bogotá, Colombia.

- Kornai, J. (1979). Resource-Constrained versus Demand-Constrained Systems. *Econometrica*, 801-819.
- Lockwood, B. (1999). Inter-Regional Insurance. *Journal of Public Economics*, 1 - 37.
- Ministerio de Ambiente, V. y. (29 de abril de 2009). Decreto 1477 de 2009. *Decreto 1477 de 2009*.
- Ministerio de Ambiente, V. y. (23 de junio de 2009). Decreto 2323 de 2009. *Decreto 2323 de 2009*.
- Ministerio de Ambiente, V. y. (30 de octubre de 2009). Decreto 4193 de 2009. *Decreto 4193 de 2009*.
- Ministerio de Ambiente, V. y. (29 de marzo de 2011). Decreto 0938 de 2011. *Decreto 0938 de 2011*.
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (1993). Exposición de motivos Ley 60 de 1993. *Exposición de motivos Ley 60 de 1993*.
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2001). Exposición de Motivos Acto Legislativo 01 de 2001. *Exposición de Motivos Acto Legislativo 01 de 2001*.
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2001). Exposición de motivos Ley 715 de 2001. *Exposición de motivos Ley 715 de 2001*.
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2007). Exposición de Motivos Acto Legislativo 04 de 2007. *Exposición de Motivos Acto Legislativo 04 de 2007*.
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2007). Exposición de motivos Ley 1176 de 2007. *Exposición de motivos Ley 1176 de 2007*.
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2009). *10 años de Transformación Fiscal Territorial en Colombia*. Bogotá.
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2013). *Guía para la ejecución, monitoreo, seguimiento y control al uso de los recursos del Sistema General de Participaciones*. Bogotá.
- Ministerio de Salud y Protección Social. (2013). *Informe Nacional Calidad de Agua para Consumo Humano Julio de 2007 - Diciembre de 2011*. Bogotá.
- Ministerio de Salud y Protección Social. (2015). *Informe Nacional de la Calidad de Agua para el Consumo Humano 2014*. Bogotá.
- Ministerio de Vivienda, C. y. (31 de julio de 2012). Decreto 1629 de 2012. *Decreto 1629 de 2012*.
- Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio. (2016). *Gestión para departamentos con municipios descertificados en SGP - APSB*.
- Oates, W. (1972). *Fiscal Federalism*. New York.



- Oates, W. (2007). *On the theory and practice of fiscal decentralization*. Roma: Centro di Ricerca Interdipartimentale di Economia delle Istituzioni.
- Padovano, F. (2007). *The Politics and Economics of Regional Transfers: Decentralization, Interregional Redistribution, and Income Convergence*.
- Robledo Silva, P. (2006). Hacia la construcción de un concepto de autonomía territorial en la Constitución colombiana. *Derecho del Estado*, 127-152.
- Rodden, J. G. (2003). *Fiscal Decentralization and the Challenge of Hard Budget Constraints*. Cambridge: MIT Press.
- Rodriguez Cruz, J. P. (2014). El principio de la autonomía territorial de los municipios y departamentos en Colombia, análisis y perspectivas desde la jurisprudencia de la Corte Constitucional 1992 - 2012. *Summa Iuris*, 275-302.
- Seabright, P. (1996). Accountability and Decentralization in Government: An incomplete contracts model. *European Economic Review*, 61 - 89.
- Spahn, P. (2007). Equity and efficiency aspects of interagency transfers in a multigovernment frameworks. En W. Bank, *Intergovernmental fiscal transfers: principles and practice* (págs. 75 - 106). Washington, D.C.
- Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios. (s.f.). Circular 005 de 1998.
- Sutherland, D. P. (2006). *FISCAL RULES FOR SUB-CENTRAL GOVERNMENTS: DESIGN AND IMPACT*.
- Tiebout, C. (1956). A pure theory of local expenditures. *Journal of Political Economy*, 416 - 424.
- Wildasin, D. (1997). Externalities and Bailouts: Hard and Soft Budget Constraints in Intergovernmental Fiscal Relations.
- World Bank. (2007). *Intergovernmental Fiscal Transfers: Principles and practice*.